

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

---

LE  
**VOTE OBLIGATOIRE**

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS  
*sera soutenu le Mardi 15 Février 1898 à 1 heure.*

PAR

**PAUL COUTANT**

Avocat à la Cour d'Appel

---

*Président : MM. CHAVEGRIN, professeur*

*Suffragants* { *DUCROCQ, professeur*  
*JAY, professeur*

---

PARIS

A. CHEVALIER-MARESCQ ET C<sup>ie</sup>, ÉDITEURS

20, RUE SOUFFLOT, 20

---

1898







THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.**

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

---

LE

# VOTE OBLIGATOIRE

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS  
*sera soutenu le Mardi 15 Février 1898 à 1 heure.*

PAR

**PAUL COUTANT**

Avocat à la Cour d'Appel

---

*Président : MM. CHAVEGRIN, professeur*

*Suffragants { DUCROCQ, professeur*  
*JAY, professeur*

---



PARIS

A. CHEVALIER-MARESCQ ET C<sup>ie</sup>, ÉDITEURS

20, RUE SOUFFLOT, 20

---

1898



## INTRODUCTION

« De se tenir chancelant, avec une affection immobile et sans inclination, en une division publique, je ne le trouve ni beau, ni honnête ; il faut prendre parti ».

Au temps où Montaigne écrivait ces lignes toutes empreintes de la saveur de notre vieux langage, on ne parlait pas encore de souveraineté nationale, de droits politiques, de suffrage populaire, et il ne fût pas venu à la pensée du vilain ou du serf de la glèbe qu'ils pussent avoir un jour, tout comme leur haut et puissant seigneur, une volonté personnelle, avec la faculté de l'exprimer par un vote.

Aussi, le plus doux et le plus indulgent des moralistes, pour qui le doute est un mol oreiller, se fâcherait certes tout de bon, s'il pouvait constater combien d'électeurs, en plein régime de suffrage universel, « se tiennent chancelants, avec une affection immobile et sans inclination », enfermés dans leur indifférence ou dans leur orgueil, pleins de mépris pour un droit qui appartient à tous, et pour un devoir qui n'est qu'un simple devoir civique.

Et, n'est-ce pas un sujet d'étonnement que l'exemple de ce peuple qui, durant de longs siècles, attendit dans la misère et l'humiliation que l'heure fût venue de se soulever, dans un effort désespéré, vers la liberté et l'égalité, et qui les ayant conquises se refuse à en jouir ?

Il se dégage de l'examen des statistiques électorales l'idée que l'abstention, par les proportions qu'elle a prise, est un véritable danger social.

Le suffrage universel peut être pour les démocraties en marche vers le progrès, le plus sûr des guides, et la source la plus féconde de grandeur et de prospérité ; mais, qu'on y prenne garde, le jour où il a perdu sa sincérité, le jour où il est faussé par l'abstention, le jour où il n'est plus le suffrage universel, il cesse d'être l'expression exacte de la volonté populaire, il ne peut assurer au pays que des représentations mensongères, des parlements qui ne sont plus le *miroir de la nation*, ou comme l'a dit Mirabeau : « *une image reproduisant exactement les rapports du tout et des parties* ». Et dès lors, le gouvernement représentatif perd toute sa supériorité sur les gouvernements autoritaires, absolus. Comme eux, il ignore les besoins du peuple, n'entendant plus monter jusqu'à lui les plaintes de la masse souffrante, n'étant plus en communication constante avec l'opinion ; comme eux, il reste sourd aux protestations d'abord

étouffées, et quand il les entend, il est trop tard ; un cri de révolte est sorti de cette foule silencieuse des abstentionnistes, l'inconnu a livré son secret, le silence cachait une révolution.

Et, c'est ainsi que se font toutes les révolutions ; elles se préparent dans le silence, lentement, elles ont leurs causes profondes et lointaines ; connaître ces causes en prévoir les effets, c'est prévoir la révolution, c'est l'éviter.

Si l'abstention n'offre pas toujours les mêmes dangers, elle ne peut, en tout cas, qu'affaiblir un gouvernement, si elle ne le renverse pas ; car elle lui cache une partie de l'opinion publique.

Ces dangers n'ont pas échappé aux esprits éclairés. Nous verrons qu'on s'est préoccupé dans différents pays d'y porter remède ; qu'en Belgique et dans certains cantons de la Suisse, par exemple, on a admis et sanctionné le vote obligatoire.

En France, un mouvement d'idées se dessine en sa faveur. Il a été l'objet de nombreuses propositions de lois, dont la plus récente a été prise en considération par la Chambre.

Le Conseil municipal de Paris vient d'émettre un vœu favorable.

Dans tous les partis politiques il trouve des partisans décidés. C'est par exemple, M. Paul Descha-

nel (1). « Dans ces assemblées, dit-il, qui ne représentent pas la moitié du corps électoral, vous prenez une majorité de quelques voix, d'une voix peut-être ! — formée sous le coup d'un entraînement passager de séance, que sais-je ? — et vous dites : « Voilà la volonté du peuple ! Voilà le suffrage universel ! » Et il faut à l'instant même que tout cède, tout plie, tout s'efface devant cette majorité toute puissante, et si quelque influence entre un moment en balance avec celle-là, on s'irrite, on s'indigne, comme d'un attentat à la souveraineté nationale ! Quelle illusion ! »

Et il conclut en faveur du vote obligatoire.

C'est aussi M. Millerand (2) qui reproche au système électoral actuel de ne donner de la France qu'une représentation défigurée. « Peu importe, dit-il, dans quel sens se produit la déviation. L'image est fausse, la copie infidèle. Dès lors, entre le pays et les assemblées qu'une pure fiction fait prendre pour sa représentation, un malentendu nécessaire se produit, qui ne peut que s'aggraver avec le temps...

« Quel remède à une situation si grosse de périls ? Comment obtenir que la représentation légale du

1. Discours prononcé à Marseille, le 26 octobre 1896, sur la politique républicaine, par M. Paul Deschanel. *Brochure de l'Association nationale républicaine*, pp. 25 et 26.

2. Article du journal *L'Eclair*, n° du 23 novembre 1897.

peuple, soit sa représentation vraie, qu'il n'existe pas de l'une à l'autre le même abîme que jadis, au temps de la monarchie censitaire, entre le pays légal et la nation !

« L'abstention est une plaie qui devient, d'année en année plus apparente et plus vive. Comment la fermer ? Sera-ce en rendant le vote obligatoire ? ». Et il conclut dans ce sens.

Malgré toutes les raisons théoriques et pratiques qui justifient l'introduction dans nos lois du vote obligatoire, on peut prévoir que cette innovation ne sera pas acceptée par tous sans résistances.

En Belgique et en Suisse ces résistances n'existent guère ; mais en France, elles se produiront sans doute. Cela tient à ce que nous avons moins qu'ailleurs le respect de la loi, pour elle-même, à ce que l'électeur a plus l'orgueil de son droit, que la conscience de son devoir.

Mais quelle est la loi qui en France ait été votée et appliquée sans protestations, lorsqu'elle paraissait toucher à ce que les préjugés considéraient comme un droit ? On parlera de droits méconnus, d'arbitraire, de tyrannie, mais ce ne sont là que des mots, ils passeront, la loi restera, et avec elle, sera entrée dans l'esprit du peuple cette idée, que le suffrage politique, s'il est un droit, est avant tout un devoir ; car suivant l'expression de Bluntschli « les droits publics

sont aussi des devoirs publics ». Et peu à peu disparaîtra ce danger social dont l'orateur du parti libéral belge, M. Frère-Orban, disait : « De toutes les manières de faire le mal, la plus fâcheuse, la plus inexcusable, est celle qui consiste à laisser faire les autres en s'abstenant ».

Indiquons brièvement le plan sur lequel nous avons conçu cette étude.

Nous avons distingué quatre parties.

La première a pour objet la justification théorique du vote obligatoire. Nous repoussons comme contraire à l'idée de la souveraineté nationale, et comme engendrant des conséquences inacceptables, la théorie d'après laquelle le suffrage politique serait un droit absolu attaché à la qualité d'être humain. Nous proposons de concilier cette théorie avec la théorie de la fonction d'après laquelle l'électeur a le devoir de voter. De cette conciliation, il résulte une théorie d'après laquelle le droit électoral, est à la fois un droit et un devoir, surtout un devoir, ce qui suppose que l'électeur peut être astreint à voter.

La seconde partie est consacrée à la justification pratique du vote obligatoire, qui apparaît comme l'unique remède de l'abstention.

Le troisième chapitre contient l'exposé des législations étrangères qui ont admis le vote obligatoire,

et des propositions de lois dont il a été l'objet en France.

Enfin nous examinons les différents systèmes de sanctions ; nous les discutons et nous arrêtons notre choix, en donnant les raisons de nos préférences.

---

## CHAPITRE PREMIER (1)

### JUSTIFICATION THÉORIQUE DU VOTE OBLIGATOIRE

**Nature du droit de suffrage.— Théorie du droit.— Théorie de la fonction. — Théorie du droit et de la fonction combinés.**

Avant d'introduire une innovation dans la loi, on doit se demander d'abord, si elle est conforme aux principes, et ensuite, si elle répond à un besoin réel ; en un mot, pour qu'une innovation soit possible, il faut qu'elle soit justifiée à la fois au point de vue théorique et au point de vue pratique.

C'est cette double justification du vote obligatoire qu'il est nécessaire de fournir avant d'invoquer des

1. Nous ne pouvons donner une bibliographie du vote obligatoire. Cette question n'a fait, jusqu'ici, l'objet d'aucun ouvrage spécial. M. Felix Moreau l'a traitée dans son ensemble, dans un article de la *Revue politique et parlementaire*, n° du 10 janvier 1896, p. 36-69. M. Deploige en a fait une étude particulière pour la Suisse, dans la *Revue générale de Belgique*, mars 1893. En dehors de cela, il n'est parlé du vote obligatoire que dans les ouvrages d'ensemble.

exemples en sa faveur, ou d'en rechercher la sanction.

Attachons-nous donc, tout d'abord, à la justification théorique du vote obligatoire, et demandons-nous si une telle innovation n'est pas en opposition avec les principes.

La première question qui se pose, est celle de la nature du droit de suffrage. C'est là une question préjudicielle ; car suivant la solution qu'on lui donne, le vote obligatoire doit être adopté, ou repoussé.

Or, on peut se faire de la nature du suffrage deux idées radicalement distinctes. On peut le concevoir, soit comme un droit individuel et absolu, soit comme un devoir, comme une fonction sociale.

Cette distinction n'est pas nouvelle, et voici en quels termes elle est signalée par Condorcet. « En qui la constitution reconnaîtrait-elle la faculté d'exercer les droits politiques que les hommes ont reçus de la nature, et qui comme tous les autres dérivent essentiellement de leurs qualités d'êtres sensibles et susceptibles d'idées morales, et capables de raisonner ? Les publicistes sont partagés sur cette question entre deux opinions opposées. Les uns ont regardé l'exercice des droits politiques comme une sorte de *fonction publique* pour laquelle on pouvait exiger des conditions appuyées sur l'utilité commune. Ils ont

cru qu'on pouvait confier exclusivement à une portion de citoyens l'exercice des droits de tous, pourvu que cette portion n'eut aucun intérêt, ne pût avoir aucun motif d'en abuser et surtout dans le cas où l'on aurait lieu de croire qu'elle les exercerait mieux pour l'utilité publique. Ils ont pensé qu'il n'y aurait pas de véritable justice dans cette distinction, si ces hommes privilégiés ne pouvaient faire de lois pour eux seuls, surtout si l'exclusion établie par la loi pouvait en quelque sorte être regardée comme volontaire, par la facilité à s'y soustraire.

« D'autres ont pensé, au contraire, que les *droits politiques devaient appartenir à tous les individus avec une entière égalité* ; et que si l'on pouvait légitimement en soumettre l'exercice, à des conditions, c'était seulement à celles qui seraient nécessaires pour constater que tel homme appartient à telle nation et non à telle autre, dans le cas où tous les citoyens peuvent voter dans un même lieu, pour déterminer à quelle assemblée chaque individu doit appartenir » (1).

Nous nous proposons d'envisager successivement ces deux conceptions ; d'exposer les raisons par lesquelles on prétend les justifier, et de conclure qu'en

1. Discours prononcé par Condorcet, à la Convention, le 23 février 1793. *Réimpression de l'ancien Moniteur*, t. XV, p. 466-467.

pure théorie la première conception, celle qui voit dans le suffrage un droit, ne saurait dans aucun cas être admise. Nous verrons ensuite que la doctrine de la fonction tout en étant plus près de la vérité, ne saurait cependant être admise sans restriction, que pour être exacte il faut qu'elle soit combinée avec la doctrine du droit. De la conciliation de ces deux doctrines opposées sortira une troisième conception de la nature du suffrage, d'après laquelle il faut voir en lui d'abord et surtout une fonction sociale, un devoir civique, puis un droit individuel, dont l'homme ne saurait être privé que dans les cas où il est incapable de remplir la fonction. Cette doctrine qui subordonne le droit à la fonction, rend légitime l'établissement du vote obligatoire.

I. *Théorie du droit.* — La première théorie d'après laquelle le suffrage serait un droit individuel et absolu, appartenant à tout être humain, par le seul fait qu'il existe, et qu'il vit en société, ne date pas d'hier. Elle a ses origines dans les ouvrages des philosophes et des jurisconsultes de l'Ecole du droit de la nature et du droit des gens. Plus tard, elle fut reprise par Rousseau, qui la fit sienne, et l'énonça ainsi : « J'aurois, bien des réflexions à faire sur le simple *droit de voter* dans tout acte de souveraineté, *droit que rien ne peut enlever aux ciotyens....* Mais

cette importante matière demanderait un traité à part et je ne puis tout dire dans celui-ci » (1).

Rousseau se bornait à énoncer cette théorie, mais il ne la justifiait pas. Il va de soi que pour lui, elle n'était qu'une conséquence naturelle de l'idée qu'il se faisait de la souveraineté nationale. Il y a deux manières de concevoir la souveraineté nationale. Ou bien on la considère comme résidant dans la nation toute entière, comme inséparable de « l'idée de l'ensemble » ; ou bien, au contraire, on la regarde comme susceptible de se fractionner, de se partager entre tous les individus composant la nation ; et de même, dit-on, que réunion des individus forme la nation, de même la somme des fractions de souveraineté forme la souveraineté nationale.

Cette théorie était précisément celle de Rousseau et de son Ecole. Et l'on aperçoit par quels arguments les disciples du maître pouvaient soutenir la théorie d'après laquelle le suffrage est un droit qu'on ne peut enlever à l'individu. Si chaque individu est propriétaire d'une parcelle de la souveraineté, rien ne saurait la lui enlever. Il trouve dans cette fraction de souveraineté le droit de voter, on ne peut donc l'en priver.

En effet si la nation souveraine n'est que la somme de tous les individus, l'expression de la souveraineté nationale ne pourra résulter que de l'opinion émise

1. Rousseau. *Le Contrat social*, liv. IV, ch. I.

par tous les membres composant la nation. Tous devront être consultés, tous devront voter ; car si un seul était exclu de cette consultation générale on ne pourrait plus dire qu'on a réuni toutes les opinions. Dans ces conditions, la souveraineté nationale n'aurait pas été manifestée, ou plutôt l'expression qui en aurait été donnée à la suite d'une consultation partielle aurait été faussée, comme serait faussée l'opération arithmétique dans laquelle on oublierait un chiffre.

C'est la « Volonté générale » qui fait la loi. Or la Volonté générale n'est que la réunion des volontés individuelles ; il faut donc que tous les individus concourent au vote de la loi. On sait d'ailleurs que pour Rousseau, la souveraineté n'est que l'exercice de la « Volonté générale » : « Comme la nature, dit-il, donne à chaque homme un pouvoir absolu sur ses membres, le pacte social donne au pouvoir politique un pouvoir absolu sur tous les siens, et c'est ce pouvoir qui, dirigé par la Volonté générale, porte le nom de souveraineté » (1).

Les idées de Rousseau préparèrent la Révolution française ; aussi on ne doit pas s'étonner d'en retrouver l'expression dans les discours des orateurs révolutionnaires. Cette doctrine, qui voit dans le suffrage un droit individuel, fut exposée à plusieurs reprises à

1. Rousseau, *Le Contrat social*, liv. II, ch. IV.

la tribune ; mais si elle parut l'emporter, ce ne fut que pour un instant, et la doctrine de la fonction trouva des défenseurs qui finirent par la faire triompher.

La doctrine que nous exposons fut défendue notamment par Mounier à l'Assemblée nationale : « Tous les citoyens, dit-il, ont le droit d'influer sur le gouvernement, au moins par leurs suffrages ; ils doivent en être rapprochés par la représentation. Si vous exigez pour les électeurs des qualités qui en limitent le nombre, vous rendez fous ceux qui seront exclus, étrangers à leur patrie, indifférents sur la liberté... Un citoyen, quel que soit son rang et sa fortune, ne doit pas être représenté plus qu'un autre, et quand *il a consommé un droit en donnant son suffrage*, s'il va le donner dans un autre lieu, il usurpe le droit d'autrui » (1).

Robespierre la formula à l'Assemblée Constituante, dans la séance du 22 octobre 1789 : « Tous les citoyens, dit-il, quels qu'ils soient, ont droit de prétendre à tous les degrés de représentation. Rien n'est plus conforme à votre déclaration des droits, devant laquelle tout privilège, toute distinction, toute exception doivent disparaître. La Constitution établit que la souveraineté réside dans le peuple, dans tous

1. Discours prononcé par Mounier, à l'Assemblée nationale, le 4 septembre 1889, sur l'organisation du Corps législatif. *Réimpression de l'ancien Moniteur*, t. I, p. 442.

les individus du peuple. Chaque individu a donc droit de concourir à la loi par laquelle il est obligé, et à l'administration de la chose publique, qui est la sienne. Sinon, il n'est pas vrai que tous les hommes sont égaux en droits, que tout homme est citoyen. Si celui-ci qui ne paye qu'une imposition équivalente à une journée de travail, a moins de droits que celui qui paye la valeur de trois journées de travail, celui qui paye celle de dix journées, a plus de droit que celui dont l'imposition équivaut seulement à la valeur de trois ; dès lors, celui qui a cent mille livres de rente a cent fois autant de droits que celui qui n'a que mille livres de revenu. *Il résulte de tous vos décrets que chaque citoyen a le droit de concourir à la loi et dès lors celui d'être électeur ou éligible, sans distinction de fortune* » (1).

Dans la même séance, Duport parlant avant Robespierre avait exprimé les mêmes idées : « Voici, disait-il, une des plus importantes questions que vous accorderez, à qui vous refuserez la qualité de citoyen.

« Cet article compte pour quelque chose la fortune qui n'est rien dans l'ordre de la nature. Il est contraire à la déclaration des droits » (2).

1. *Moniteur Universel*, t. I, n° 77, p. 313, 2<sup>e</sup> colonne. Discours de Robespierre, dans la discussion sur la quatrième condition d'éligibilité qui était de « payer une imposition directe de la valeur locale de trois journées de travail ».

2. *Moniteur Universel*, tome I<sup>er</sup>, n° 77, p. 313, 2<sup>e</sup> col.

Au commencement de la séance il avait été affirmé par deux fois que le suffrage était un droit. M. de Joly soutenait au nom des gens de couleur, qu'ils avaient, comme les Français de la métropole, le droit d'être représentés, c'est-à-dire le droit de vote : « Les gens de couleur, disait-il, sont hommes libres, citoyens, Français ; ils sollicitent une représentation, et s'appuyent sur la déclaration des droits : comme les blancs, nous sommes propriétaires, nous sommes cultivateurs, et nous contribuons aux impositions. Nous avons adressé nos réclamations aux blancs ; ils les ont repoussées avec mépris. Nous ne demandons pas aujourd'hui, Messieurs, une faveur *mais nous réclavons les droits de l'homme et du citoyen*, et c'est comme citoyens que nous nous soumettons à payer le quart du revenu de nos biens, dont la totalité s'élève à six millions (1) ».

Et le Président de l'Assemblée, reconnaissant que c'était bien un droit disait : « Jamais aucuns citoyens ne réclameront en vain leurs droits auprès de cette assemblée... Laissez vos pièces et votre requête sur le bureau, l'Assemblée les prendra en considération. »

Pétion exprime avec netteté cette idée de Rousseau d'après laquelle il est nécessaire que toutes les volontés particulières puissent se manifester pour former la « volonté générale » qui fait la loi : « Tous les

1. *Id.*, n° 76, p. 312, 3<sup>e</sup> col.

individus, dit-il, qui composent l'association, ont le droit inaliénable et sacré de concourir à la formation de la loi, et, si chacun pouvait faire entendre sa volonté particulière, la réunion de toutes les volontés formerait véritablement la volonté générale... *Nul ne doit être privé de ce droit sous aucun prétexte et dans aucun gouvernement* (1) ».

Condorcet, présentant à la Convention, le projet de constitution, distinguait dans son discours du 23 février 1793, les deux théories sur la nature de l'électorat.

Après avoir fait cette distinction, que nous avons rapportée plus haut, il ajoutait : « La seconde (la théorie du droit) nous a paru plus conforme à la raison, à la justice, même à une politique vraiment éclairée. Nous n'avons pas cru qu'il fût légitime de sacrifier *un droit naturel* avoué par la raison la plus simple, à des considérations dont la réalité est au moins incertaine. Nous avons senti qu'il fallait, ou se borner à des distinctions insignifiantes et sans objet réel, ou donner à ces exclusions une étendue à laquelle un peuple ami de l'égalité, généreux et juste, ne s'avilirait pas à consentir (2) ».

Boissy d'Anglas dans le discours préliminaire au

1. Séance du 4 septembre 1789.

2. Réimpression de l'ancien *Moniteur*, tome XV, p. 466.  
467.

projet de constitution, qu'il prononça au nom de la commission des Onze, à la Convention dans la séance du 5 messidor an III (23 juin 1795), proposa que pour être éligible au corps législatif, il fallût posséder une propriété foncière quelconque, mais il ajoutait que pour être électeur, il n'y aurait pas de conditions, car l'électorat étant un droit on ne pouvait pas l'en priver. « *Nous n'avons pas cru*, disait-il, *qu'il fût possible de restreindre le droit du citoyen*, de proposer à la majorité des Français, ou même à une portion quelconque d'entre eux, d'abdiquer ce caractère auguste. Tous ont également combattu, et avec le même courage, pour l'affranchissement du corps social, tous doivent donc en faire partie. La garantie que la société demande lorsqu'elle va déléguer un de ses pouvoirs, est un résultat de son droit collectif, de sa volonté générale ; c'est après s'être organisée qu'elle délibère sur les conditions qu'elle exigera de ses magistrats ; son intérêt est son principe, et il ne peut y en avoir d'autre ; mais lorsqu'elle se rassemble pour exercer cette première fonction, elle est composée de membres tous égaux, elle ne peut en expulser aucun de son sein. » (1)

1. Discours de Boissy d'Anglas, à la Convention, le 5 messidor an III. Rapporté au *Moniteur*, dans le n<sup>o</sup> du 12 messidor. Réimpression de l'ancien *Moniteur*, p. 93, 1<sup>re</sup> col.

On pourrait croire que la Constitution de l'an III, qui a été votée sur le rapport de Boissy d'Anglas, consacrait ce principe dans toute sa rigueur. Or il n'en est rien. Elle reculait devant ses conséquences, et par des exceptions importantes, proposées par le rapporteur lui-même, elle se déjugait pour ainsi dire. C'est ainsi qu'elle n'admettait même pas le suffrage universel. C'était là, comme le remarque M. Esmein, (1) une contradiction dont le rapporteur se tirait assez mal en disant : « Nous avons toutefois examiné s'il n'était pas quelques exceptions indispensablement nécessaires, et rigoureusement justes à l'exercice des droits politiques. Nous avons cru que tout citoyen devait pour les exercer être libre et indépendant. » Parmi ceux qui étaient ainsi privés du droit de vote étaient les domestiques ceux qui à l'avenir ne sauraient pas lire et écrire, et n'auraient pas appris un art mécanique, etc.

Était-il bien utile de poser un principe pour y faire autant d'exceptions ? On se demande s'il est possible de continuer à soutenir sérieusement que l'électorat est un droit lorsqu'on prive de ce droit une foule d'individus. Il y a là d'ailleurs une contradiction à laquelle on ne saurait échapper et sur la-

1. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, p. 190, note 2.

quelle nous insisterons plus loin, et qui ruine la doctrine que nous combattons.

*Réfutation.* — Le moment est venu de réfuter la théorie d'après laquelle l'électorat est un droit. Remarquons d'ailleurs que cette théorie est la plus répandue, la plus généralement admise par ceux qui ont plutôt l'orgueil de leurs droits que la conscience de leurs devoirs. C'est d'ailleurs celle qui se présente le plus naturellement à l'esprit, elle paraît évidente à ceux qui ne réfléchissent pas, et surtout elle a pour elle cet avantage de flatter la vanité des électeurs.

« Cette conception orgueilleuse, dit M. Félix Moreau, égoïste, individuelle, du droit de suffrage, est assez naturelle. Née spontanément dans la pensée des foules, qui ont passé brusquement du néant politique à la plénitude des droits et en ont ressenti quelque ivresse, elle a été confirmée et encouragée par ceux qui se sont établis les courtisans du nouveau souverain. Leurs hyperboles ont célébré la toute puissance, la toute science, la toute bonté du suffrage universel. Devant lui ils ont incliné toutes les autorités. Ils l'ont proclamé prophète des vérités de tout ordre, juge de toutes les questions. Ils ont juré obéissance à ses fantaisies, respect à ses caprices. La flatterie n'est pas désintéressée, et les

habiles savent vivre aux dépens de celui qui les écoute. Et, ainsi s'est fortifiée la conviction que chaque électeur est le libre propriétaire d'une fraction intangible de la souveraineté (1) ».

C'est une raison de plus, puisqu'une erreur est répandue, pour la réfuter. Il nous est facile de le faire, si nous nous attachons à démontrer d'abord la fausseté des principes sur lesquels se repose cette doctrine, pour lui opposer ensuite ses propres conséquences, c'est-à-dire ses contradictions.

On a vu, que tout le système des partisans de la théorie du droit, reposait sur une conception spéciale de la souveraineté nationale. De même que la nation est la réunion des individus existant actuellement, de même la souveraineté nationale n'est que la somme des fractions de souveraineté également distribuées entre tous les individus.

Cette théorie découlait naturellement, pour Rousseau et son Ecole, de la théorie du contrat social. La souveraineté de la nation ne s'expliquait que par l'abandon, fait à son profit, par chaque individu, de sa parcelle de souveraineté ; or cet abandon ne pouvait résulter que de l'accord de toutes les volontés, du pacte ou contrat social. « Le pacte social, disait Rousseau, donne au corps politique un pouvoir ab-

1. Félix Moreau. Le vote obligatoire, dans la *Revue politique et parlementaire*, n° du 10 janvier, 1896, p. 49.

solu sur tous les siens ; et c'est ce pouvoir qui, dirigé par la volonté générale, porte le nom de souveraineté (1) ».

Il nous serait facile de réfuter tout d'abord la théorie du contrat social, pour enlever à la théorie que nous combattons, la base sur laquelle les disciples de Rousseau prétendaient la faire reposer. Il nous suffirait pour cela de montrer que le contrat social, comme l'état de nature, n'est qu'une hypothèse contraire aux données de l'histoire et de la sociologie. Cette réfutation a été faite assez souvent (2), et à l'aide d'arguments assez décisifs, pour que nous croyions pouvoir nous dispenser de la reproduire ici.

Nous préférons réfuter l'idée de fractionnement de la souveraineté, en lui opposant l'idée de son unité et de son inaliénabilité. Il convient d'abord de remarquer que cette idée du fractionnement suppose nécessairement que la nation n'existe que dans les individus qui la composent actuellement, puisque la souveraineté nationale n'est que le total des fractions de souveraineté dont chaque individu est propriétaire. Or, telle n'est pas évidemment l'idée qu'il faut se faire d'une nation ; la limiter ainsi, c'est la faus-

1. *Contrat social*, liv. II, ch. IV. Cf. *sapra*.

2. Voir notamment : Beudant, *Le Droit individuel et l'Etat*, p. 150, suiv. — Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, p. 156, suiv.

ser. Les individus existant actuellement, et qui semblent à eux seuls constituer la nation, n'en sont en réalité que l'expression momentanée, fugitive. La nation est en dehors et au-dessus des individus, elle était quand ils n'étaient pas, elle sera quand ils ne seront plus, elle est autant dans le passé et dans l'avenir que dans le présent, elle consiste surtout dans la tradition.

Ce sont ces idées que Renan a exprimées en son magnifique langage : « Une nation est une âme, un principe spirituel. Deux choses qui, à vrai dire, n'en font qu'une, constituent cette âme, ce principe spirituel. L'une est dans le passé, l'autre dans le présent. L'une est la possession en commun d'un riche legs de souvenirs ; l'autre est le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage qu'on a reçu indivis. L'homme ne s'improvise point. La nation comme l'individu, est l'aboutissant d'un long passé d'efforts, de sacrifices et de dévouements. Le culte des ancêtres est de tous le plus légitime ; les ancêtres nous ont faits ce que nous sommes. Un passé héroïque, des grands hommes, de la gloire (j'entends de la véritable), voilà le capital social sur lequel on assied une idée nationale. Avoir des gloires communes dans le passé, une volonté commune dans le présent ; avoir fait de grandes choses ensemble, vouloir en faire encore, voi-

là les conditions essentielles pour être un peuple (1) ».

M. Esmein a exprimé les mêmes idées, en se plaçant à un autre point de vue : « La formation même d'une nation est un phénomène successif, le produit d'une très longue évolution naturelle, dont la sociologie et l'histoire s'efforcent de déterminer les lois, et où la volonté consciente des générations successives, et encore plus les conventions formelles entre les hommes, tiennent une place très petite. L'existence des nations civilisées et distinctes est un fait social qu'il faut accepter purement et simplement lorsqu'on recherche en droit chez qui doit résider la souveraineté dans une nation (2) ».

Et, plus loin, il montre bien que la nation est distincte des individus existant actuellement : « La sociologie et l'histoire montrent, je l'ai déjà dit, que la formation, et le développement d'une nation ne sont point une création artificielle, mais un phénomène naturel, dont les conditions sont la race, le milieu et les circonstances historiques. Chaque nation se développe ainsi par une évolution qui lui est propre, et se donne sa structure, son organisme politique et son génie particulier, comme un être animal crée successivement ses organes et son intelligence. De plus,

1. Ernest Renan. Conférence sur : *Qu'est-ce qu'une nation ?*

2. Esmein. *Op. cit.*, p. 159.

chaque nation ainsi formée, a vraiment une vie propre, distincte des vies additionnées des individus qui la composent à un moment donné, où se combinent l'activité et la pensée des générations passées, avec celle de la génération présente, où se prépare le sort des générations futures (1) ».

Renan considère aussi que les nations vivent d'une vie distincte de celle des individus : « Elles agissent, dit-il, à la manière des personnes, ayant un caractère, un esprit, des intérêts déterminés ; on peut raisonner d'elles comme on raisonne d'une personne ; elles ont comme l'être vivant un instinct secret, un sentiment de leur essence et de leur conservation (2) ».

En démontrant que la nation ne saurait être considérée comme étant seulement un ensemble d'individus, l'ensemble des individus qui actuellement existent dans son sein, nous avons par là même démontré que la souveraineté nationale ne saurait être considérée comme la somme des fractions de souveraineté attribuées également à chaque individu.

« La souveraineté nationale, dit M. Esmein, n'ap-

1. *Id.*, p. 164.

2. Renan. *Dialogues et Fragments philosophiques*, p. 89. Il est vrai que Renan pousse trop loin son idée quand il nous dit : « La nation, l'Eglise, la cité, existent plus que l'individu, puisque l'individu se sacrifie pour ces entités qu'un réalisme grossier regarde comme de pures abstractions ». *Id.*, p. 91.

partient pas en propriété à la génération présente, qui nécessairement et légitimement en a le libre exercice, mais simplement l'exercice : elle appartient à la nation, incarnée dans l'Etat, c'est-à-dire à la série des générations successives ; elle appartient aux hommes d'aujourd'hui. C'est un dépôt sacré que les générations se transmettent l'une à l'autre (1). »

Et plus loin : « Les citoyens actuellement existant ont nécessairement l'exercice de la souveraineté, mais ils n'en ont que l'exercice : ils sont en quelque sorte les premiers et nécessaires représentants de la souveraineté nationale » (2).

L'examen des conséquences auxquelles aboutit nécessairement la théorie du fractionnement de la souveraineté, nous fournit aussi d'excellents arguments contre cette théorie.

Il est tout d'abord évident que, si l'individu est propriétaire d'une parcelle de la souveraineté, ce qui le rend propriétaire du droit de suffrage, — le suffrage politique n'étant que l'exercice même de la souveraineté, — il doit être maître de faire de ce droit l'usage qu'il lui plaît, et de même qu'il peut en jouir ou n'en pas jouir, il peut en disposer, l'aliéner, c'est-à-dire le donner, le vendre, il peut aussi le prêter, le louer, comme s'il s'agissait d'un droit privé.

1. Esmein. *Op. cit.*, p. 171.

2. *Id.*, p. 191.

C'est ce qui a été dit avec précision par Stuart Mill :  
« Ceux, dit-il, qui disent que le suffrage n'est pas une charge, mais un droit, n'ont sûrement pas examiné les conséquences auxquelles mène leur doctrine. Si le suffrage est un droit, s'il appartient au votant pour lui-même, comment le blâmer parce qu'il le vend, ou parce qu'il l'emploie de façon à se faire bien venir d'une personne à laquelle il veut plaire pour quelque motif intéressé. On ne demande pas à une personne de ne consulter que l'intérêt public dans l'usage qu'elle fait de sa maison, de son 3 o/o, ou de tout ce à quoi elle a réellement droit » (1).

M. Saint-Girons dit aussi : « Si le suffrage est un droit, il appartient à l'électeur qui peut en faire tel usage qui lui plaira dans son intérêt personnel. Il pourra très légitimement oublier l'utilité publique pour ne songer qu'à sa propre utilité. Ce qu'il fait pour les réunions, les associations, la liberté de la presse, qui lui donnent ce qu'il leur demande, c'est-à-dire plaisir et profit, il le fera avec son droit de suffrage. Pourvu qu'il respecte le droit des autres, toute loi qui lui interdise de vendre directement ou indirectement son vote, de s'en servir pour s'en créer des rentes ou des protections, sera injuste, parce qu'elle méconnaîtra son droit.

1. J. Stuart-Mill. *Le gouvernement représentatif* ; traduction Dupont-Whilte, p. 235.

« Si au contraire le suffrage est donné surtout dans l'intérêt général, qui se fractionne d'ailleurs en intérêts individuels, si le but est d'obtenir un bon gouvernement dont tous profiteront, alors le droit de l'électeur dérivera de son devoir, et en aura l'étendue et les limites » (1).

M. Paul Lafitte combat ainsi la théorie du droit : « Il semblerait, dit-il, à les entendre, que l'électeur fût propriétaire de son vote, comme il l'est de sa maison et de son champ. C'est jouer sur les mots que d'assimiler ainsi les droits civils aux droits politiques. Je dispose à mon gré de ma maison ou de mon champ, je les loue, je les vends : puis-je vendre mon vote ? puis-je même le déléguer à un tiers ? Quand j'use de mes droits civils, j'ai en vue un intérêt particulier ; mais je dois voter suivant l'intérêt public, ou ce que je considère comme tel ».

Il est nécessaire d'établir une distinction très nette entre les droits publics et les droits privés. Les droits privés peuvent être aliénés, car ils sont susceptibles d'une évaluation. D'ailleurs l'individu seul subit les conséquences de leur exercice ou de leur aliénation. Si je vends, par exemple, des valeurs

1. Saint-Girons. *Manuel de droit constitutionnel*, p. 157-158.

2. Paul Lafitte. *Le suffrage universel et le régime parlementaire*, p. 155.

en bourse ou des terrains et que la hausse vienne ensuite à se produire, moi seul en subit les conséquences. Au contraire, les droits publics ne sont pas susceptibles d'être évalués, et puis leur exercice produit des conséquences, non pas seulement à l'égard de celui qui en est titulaire et qui les exerce, mais à l'égard de la société toute entière. C'est ainsi que la souveraineté, quand même elle serait considérée comme résidant partiellement dans l'individu, ne pourrait être aliénée, pas plus que le droit de suffrage qui en est l'exercice.

« L'aliénation ne se conçoit, dit M. Esmein que dans le droit privé, quant aux produits de l'activité humaine qui ont une valeur d'échange. Elle ne se conçoit pas dans le droit public, et quant à la personnalité ou aux facultés humaines, pas plus qu'un individu, un peuple en droit ne peut se vendre ni se donner ; comme la liberté individuelle, la liberté politique est naturellement inaliénable » (1).

Puis il remarque que d'ailleurs l'individu ne saurait disposer de la souveraineté, quand même elle serait cessible, car elle ne lui appartient pas. Il exprime cette idée en des termes que nous avons déjà rapportés en partie : « Mais en admettant, dit-il, que la souveraineté ne se conçoive pas comme nécessairement incessible en elle-même, l'acte par

1. Esmein. *Op. cit.*, p. 170-171.

lequel une nation la céderait à un moment donné doit être considéré comme nul et inefficace en droit. On n'aliène, en effet, que ce qui vous appartient. Or, la souveraineté nationale n'appartient pas en propriété à la génération présente, qui nécessairement et légitimement en a le libre exercice, mais simplement l'exercice : elle appartient à la nation, incarnée dans l'Etat, c'est-à-dire à la série des générations successives ; elle appartient aux hommes de demain comme aux hommes d'aujourd'hui. C'est un dépôt sacré que les générations se transmettent l'une à l'autre » (1).

Disons donc avec Bluntschli : « C'est ravalier la souveraineté que d'en faire un droit arbitraire de propriété » (2).

Mais une autre conséquence de la théorie du droit, c'est qu'il faudrait désormais renoncer à expliquer la soumission de la minorité à la majorité. En effet, chacun doit conserver intacte sa part de souveraineté, les individus ne peuvent empiéter les uns sur les autres, il faudrait l'unanimité pour que la loi fût votée. Ce n'est qu'en additionnant toutes les fractions de la souveraineté nationale également partagée entre tous les individus, qu'on pourrait la reconstituer : « le souverain, dit Rousseau, n'étant formé

1. *Id.*, p. 171.

2. Bluntschli. *Le droit public général*, traduction de M. de Riedmatten, p. 3.

que des particuliers qui le composent ». La « Volonté générale » dont l'expression est la loi, n'est que la somme des volontés, de toutes les volontés individuelles. Logiquement, donc, il ne peut y avoir de subordination de la minorité à la majorité. Mais alors, qui donc fera la loi ? l'unanimité, la « Volonté générale ? » Or, il suffit qu'un individu soit en désaccord avec tous pour qu'il devienne impossible de voter des lois. Rousseau, se sentant en face de cette impossibilité, s'en est tiré par un expédient, il a fait de la soumission à la décision de la majorité une des conditions essentielles du contrat social. Et poussant plus loin le paradoxe, d'après lequel c'est la majorité qui exprime la volonté générale, il prétend qu'elle exprime même la volonté exacte de la minorité. « Le citoyen consent à toutes les lois, même à celles qu'on passe malgré lui !... La volonté constante de tous les membres de l'Etat est la volonté générale ; c'est par elle qu'ils sont citoyens et libres. Quand on propose une loi dans l'Assemblée du peuple, ce qu'on leur demande n'est pas précisément s'ils approuvent la proposition ou la rejettent, mais si elle est conforme ou non à la volonté générale qui est la leur : chacun en donnant son suffrage, dit son avis là dessus ; et du calcul des voix se tire la déclaration de la volonté générale. Quand donc l'avis contraire au mien l'emporte, cela ne prouve aucune chose, sinon que je m'étais trompé et que ce

que je croyais être la volonté générale ne l'était pas. Si mon avis particulier l'eût emporté, j'aurais fait autre chose que ce que j'aurais voulu ; c'est alors que je n'aurais pas été libre » (1).

C'est là évidemment un paradoxe. Rousseau en était réduit à s'en tirer par un expédient ; il admet la soumission de la minorité à la majorité. Or c'est une contradiction, qu'il est du reste impossible d'éviter, lorsqu'on soutient la théorie du droit. Après tout, les partisans de cette théorie s'en tirent encore plus honorablement par cette contradiction, que s'ils s'obstinaient, dans la logique de leur système, à repousser cette soumission nécessaire de la minorité à la majorité. Ils aboutiraient à l'absurde ; car il n'est pas de gouvernement, et par conséquent pas de société policée, sans elle : « Toutes les fois que, dit M. Esmein, sous l'une de ces formes, le suffrage est mis en jeu pour accomplir un acte de souveraineté, et dégager en cela la souveraineté nationale, c'est nécessairement la majorité des suffrages exprimés dans un même sens qui sera considérée comme l'expression de cette volonté. Cela ne vient point, comme le disaient les partisans du contrat social, de ce que les hommes, en fondant la société civile, en ont fait unanimement la condition même de leur association. Cela vient de ce que cette règle est naturelle et nécessaire, comme

1. Rousseau. *Le Contrat social*, liv. IV, chap. II.

étant la seule pacifique et acceptable pour tous. On ne voit, en effet, que deux autres solutions possibles, également simples et satisfaisantes : l'une serait d'exiger l'unanimité des votants, et l'autre de s'en rapporter au jugement des plus sages. Mais la recherche de l'unanimité est une chimère, dans une collectivité d'hommes quelque peu étendue et disparate : on n'a jamais pu la prendre pour règle que dans les milieux très étroits et généralement primitifs, où elle est plus apparente que réelle, consistant simplement en ce que, dans la foule, aucune voix ne s'élève pour contredire l'avis proposé par un personnage influent. Ce serait, dans une société adulte, l'immobilisation du corps social. Quant aux plus sages, on ne saurait trouver de signes certains pour les distinguer, lorsqu'on s'éloigne des communautés primitives où la vieillesse est universellement acceptée comme le signe de la sagesse. La loi de majorité est une de ces idées simples qui se font accepter d'emblée ; elle présente ce caractère que d'avance elle ne favorise personne et met tous les votants sur le même rang » (1).

La théorie du droit aboutit encore à cette conséquence grave, qu'elle accorde à tout individu le droit de suffrage. Ce droit, en effet, n'est pas une concession de la société ; l'individu, nous l'avons vu,

1. Esmein. *Op. cit.*, p. 180.

nous apparaît comme autonome, il tire ses droits de sa propre existence ; par le fait qu'il existe, il détient une part intangible de la souveraineté ; la société qui ne lui a pas concédé ces droits, ne peut pas les lui retirer.

Ainsi, le droit de suffrage est un droit individuel, absolu, attaché à la qualité d'être humain. Dès lors, il s'ensuit que le droit ne peut être enlevé à certaines personnes, qui en sont investies dès leur naissance au même titre que les autres individus.

La logique du système conduit donc à décider, que les femmes comme les hommes doivent en conserver la jouissance et l'exercice. Or, jusqu'ici les partisans de la doctrine que nous combattons, ont reculé devant cette conséquence de leurs principes. Si le suffrage des femmes a ses partisans surtout en Angleterre, ce n'est pas sur lui que portent, en général, les revendications des féministes. Il n'est admis que par deux Etats de l'Union Américaine (1), le Wyoming et le Colorado, et par la Nouvelle-Zélande, colonie anglaise. Le parti socialiste l'a parfois réclamé ; mais en France, du moins, il n'a déposé, en faveur de son adoption, aucune proposition de loi.

1. Cf. *infra*. Voir dans Claudio-Jannet. *Les Etats-Unis contemporains*, 4<sup>e</sup> édit., tome II, p. 321-323, un curieux arrêt de la Cour suprême de ce pays, refusant le droit électoral aux femmes, sous prétexte que c'est une importante fonction que la Constitution confère seulement aux hommes.

« C'est là, dit M. Esmein, une innovation à laquelle est hostile le sentiment commun et instinctif du monde civilisé ; et la raison me paraît parler dans le même sens. Depuis les origines même de l'humanité, une division naturelle du travail et des fonctions s'est établie, perpétuée et constamment accentuée entre les deux sexes. A l'homme sont échues la vie publique et les fonctions qui s'y rapportent ; à la femme appartient la garde et le soin du foyer domestique, et la tâche capitale de la première éducation des enfants. L'éducation, les influences héréditaires ont par suite développé et fixé chez l'homme et chez la femme des aptitudes correspondantes à leur destination sociale ainsi différenciée. Faire entrer les femmes aujourd'hui dans la vie publique sans tenir compte de cette bifurcation tant de fois séculaire, ce serait introduire, sans aucune utilité, des éléments de trouble dans l'organisation politique des sociétés modernes, déjà compliquées par bien d'autres problèmes (1) ».

Nous verrons plus loin que la théorie que nous adoptons, en opposition avec la doctrine du droit entendue d'une façon absolue, et qui repose surtout sur l'idée de devoir, de fonction, nous permet au nom de la société de priver du suffrage politique, les femmes et d'autres catégories d'individus, considérés

1. Esmein. *Op. cit.*, p. 192.

comme incapables, suivant une expression de M. Fouillée, de toute « participation au suffrage et à la puissance collective ». C'est à cause des conséquences sociales que pourraient avoir leurs votes, que nous refusons aux femmes la jouissance et l'exercice du droit de suffrage.

C'est cette idée qu'exprime M. Fouillée, lorsqu'il dit à propos des femmes : « Nous comprenons que leur incapacité politique est trop grande, que leur liberté de jugement et de conscience n'est pas entière, qu'elles sont toujours plus ou moins sous la tutelle de leur mari, ou sous celle de leur confesseur, que n'ayant pas vraiment encore la propriété de soi, elles ne peuvent avoir autorité sur autrui (1) ».

Les mineurs, dès l'âge adulte, devraient aussi, comme les femmes, d'après la théorie du droit, être investis du suffrage politique.

Et tout le monde recule devant cette conséquence.

Dans tous les pays, on exige que l'électeur ait un domicile, ou du moins une résidence d'une certaine durée, pour avoir le droit de voter. On veut par là exclure les errants, les vagabonds, les gens dont on ne connaît pas l'origine, qui pourraient être des étrangers ou des condamnés. « C'est, dit M. Esmein, un minimum de garanties que prend la société,

1. Fouillée. *La propriété sociale et la démocratie*, 2<sup>e</sup> édit., p. 190, notes

elle veut être sûre, que celui à qui elle reconnaît le droit électoral, lui appartient réellement et fait partie de ses cadres réguliers (1) ». Les socialistes se fondent sur la doctrine du droit pour demander la suppression des conditions de domicile et de résidence. Mais alors, nous pouvons leur demander pourquoi ils font cette distinction entre les individus sans domicile, ni résidence, d'une part, et les mineurs, les condamnés, etc..., d'autre part. On ne peut, lorsqu'on se réclame d'une idée, accepter certaines de ses conséquences, et repousser les autres. Ces contradictions sont la condamnation du système lui-même.

Pour être logiques, les partisans de la doctrine du droit devraient soutenir que rien ne peut enlever à l'électeur le droit électoral. Ils devraient dire que le citoyen ne peut, en aucun cas, cesser d'être citoyen ; car la société dans laquelle il est, en vertu d'un droit propre, en vertu du droit que lui donne l'existence, n'a pas le pouvoir de le bannir de son sein. Ainsi, il faudrait rayer de nos Codes certaines causes d'indignité qui peuvent faire perdre à l'électeur, pour un temps, ou pour toujours, la jouissance de son droit électoral. On sait, en effet, que le Code pénal édicte certaines peines accessoires ou complémentaires, comme conséquence de condamnations principales.

1. Esmein. *Op. cit.*, p. 193.

C'est ainsi, que l'art. 34 du Code pénal dispose :  
« La dégradation civique consiste... 2° dans la privation du droit de vote, d'élection, d'éligibilité, et en général de tous les droits civiques et politiques. »

Puis, c'est l'art. 42 qui dit : « Les tribunaux, jugeant correctionnellement, pourront dans certains cas, interdire, en tout ou partie, l'exercice des droits civiques... suivants : 1° de vote et d'élection... »

En dehors du Code pénal, le décret organique, sur l'élection des députés, du 2 février 1852, dans ses articles 15 (nos 3-15) et 16, modifiés par la loi du 21 janvier 1889, frappe l'individu, condamné à certaines peines correctionnelles, de l'incapacité perpétuelle ou temporaire d'être porté sur une liste électorale. Le même décret organique du 2 février 1852, dans son article 15 (n° 16 et 17), frappe d'incapacité les interdits et les faillis non réhabilités, pourvu que la faillite ait été déclarée par les tribunaux français, ou par les tribunaux étrangers dont les jugements seraient devenus exécutoires en France.

Tous les partisans de la doctrine que nous réfutons ont reculé devant sa conséquence logique qui consisterait à maintenir la jouissance et l'exercice du droit électoral, aux individus qui auraient subi de telles condamnations.

« Personne sûrement, dit M. Esmein, ne songerait à recueillir des votes dans les bagnes ou dans les prisons, et même après la peine subie, la conscience publique refusera toujours le droit de suffrage politique à certains condamnés. Mais cela se concilie difficilement avec les principes que j'étudie : la qualité d'être humain est ineffaçable ; si le droit de vote y est attaché, il doit être lui-même indélébile. Rousseau ne disait-il pas que « rien ne peut ôter aux citoyens le droit de voter dans tous les actes de souveraineté (1). »

Il faudrait aussi, toujours en vertu de la même théorie, laisser aux militaires l'exercice du droit électoral. Or, l'exercice de ce droit est suspendu par la loi du 30 novembre 1875 qui dispose dans son article 2 : « Les militaires et assimilés de tous grades et de toutes armes des armées de terre et de mer ne prennent part à aucun vote quand ils sont présents à leurs corps, à leur poste ou dans l'exercice de leurs fonctions. Ceux qui, au moment de l'élection se trouvent en résidence libre, en non-activité ou en possession d'un congé régulier, peuvent voter dans la commune sur les listes de laquelle ils sont régulièrement inscrits. Cette dernière disposition s'applique également aux officiers et assimilés qui sont en disponibilité ou dans le cadre de réserve. »

1. Esmein. *Op. cit.*, p. 194.

Cette mesure, qui est justifiée par le souci de maintenir la discipline dans l'armée, en évitant d'y introduire des motifs de discussions politiques, est repoussée, bien entendu, par les socialistes, qui savent à l'occasion se montrer très eclectiques quand il s'agit d'accepter ou de répudier les conséquences de leur système.

Nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire d'insister davantage sur la réfutation d'une doctrine si contraire aux vrais principes du droit public moderne, et dont les conséquences sont répudiées par ses propres partisans. Le moment est venu de lui opposer la théorie de la fonction.

II. *Théorie de la fonction.* — Avant de l'exposer, nous devons tout d'abord déclarer que si cette théorie doit, à notre avis, être préférée à la théorie dont nous venons de tenter la réfutation, elle ne saurait cependant être acceptée entièrement.

Nous l'approuvons en ce qu'elle fait apparaître le droit de l'Etat, comme limite des droits de l'individu, mais nous ne saurions l'accepter comme absolue, comme supprimant le caractère de droit que présente le suffrage politique. Si donc, nous paraissions nous rallier, tout d'abord, sans restriction, à cette théorie de la fonction, c'est qu'en effet, elle peut être acceptée à condition qu'on y ajoute un élément qui

la complète, et la rende acceptable aux citoyens les plus jaloux de leurs prérogatives ; et cet élément, c'est précisément l'idée de droit.

La théorie que nous devons exposer, et qui avait été signalée par Condorcet comme s'opposant à la théorie du droit, et se partageant avec elle les esprits, se fonde sur une conception diamétralement opposée de la souveraineté nationale.

« Tandis que, en effet, ceux pour qui le suffrage politique est un droit individuel et absolu, fondent, comme nous l'avons vu, leur doctrine sur la théorie du fractionnement de la souveraineté, la doctrine que nous défendons repose sur la théorie de l'unité et de l'indivisibilité de la souveraineté. La souveraineté ne réside pas dans chacun des individus qui sont l'expression actuelle, momentanée de la société, et qui seraient de ce fait propriétaires incommutables du droit de suffrage, lequel n'est que l'exercice de la souveraineté, mais elle réside en dehors et au-dessus des individus, elle « reste l'attribut indivisible et inaliénable de la nation elle-même dans le développement continu des générations successives » (1).

Partant de cette idée, on ne peut plus soutenir que les électeurs exercent un droit propre, dont ils disposent à leur gré, mais qu'ils votent par permission de la nation, seule titulaire de la souveraineté, en

1. Esmein. *Op. cit.*, p. 195.

vertu d'une sorte de délégation qu'ils ont reçu d'elle, et qui en font ses représentants. Ils agissent en son nom, ils remplissent vraiment une fonction sociale.

Cette théorie de la fonction, sans avoir été formulée, était avant la Révolution française la seule admise chez tous les peuples.

Condorcet, partisan de la théorie contraire, le reconnaît formellement : « Jusqu'ici, dit-il, tous les peuples libres ont suivi la première opinion (celle de la fonction). La constitution de 1791 s'y était aussi conformée. »

Nous trouvons, pour la première fois, dans les cahiers de la commune d'Aurons, qui faisait partie de la sénéchaussée d'Aix, l'affirmation que voter est pour l'homme un devoir. Il y est dit que : « tout homme âgé de 25 ans et qui aura droit de voter dans les assemblées municipales, qui se tiendront à cette occasion, s'en fera *un devoir sacré* et sera mis à une amende commune s'il vient à le négliger (1) ».

Ce que Condorcet disait de tous les peuples avant la Révolution, au sujet de l'idée qu'ils se faisaient de l'électorat, Laboulaye l'a dit des Américains et des Anglais.

« Je ne connais pas, dit-il, aux Etats-Unis un seul jurisconsulte, un seul publiciste qui fasse de l'électorat

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> édit., 1<sup>re</sup> série, t. IV, p. 258, Etats généraux.

un droit naturel, un droit que le législateur ne puisse modifier. Pour les Américains comme pour les Anglais l'électorat est une fonction que la loi règle au mieux des intérêts de la communauté et cette fonction a des limites, comme toutes les fonctions. Par exemple, en certains Etats, tels que la Pensylvanie, rien ne semble plus légitime et plus démocratique que d'exclure les citoyens qui ne contribuent pas aux charges publiques ; on trouve immoral d'attribuer un droit aux fainéants et aux mendiants. Le mot peuple a donc aux Etats-Unis un sens légal nettement défini ; c'est le corps électoral, c'est l'ensemble des citoyens à qui la constitution confie l'exercice de la souveraineté suivant des formes définies. La foule n'est pas le peuple ; politiquement elle n'a aucun droit, sa volonté ne peut jamais faire loi (1) ».

Il est intéressant, avant d'examiner l'idée qu'on se fait en France du droit électoral, de noter que la démocratie des Etats-Unis d'Amérique le regarde comme un devoir, comme une fonction sociale.

« Cette idée (du droit), dit encore Laboulaye, est particulière à la France. Ni en Angleterre, ni en Amérique, ni en aucun autre pays du monde, on n'a supposé que le droit électoral fût un droit naturel ; on n'y a vu qu'une fonction politique que chaque peuple règle à son gré, selon l'état social du

1. Laboulaye. *Questions constitutionnelles*, 2<sup>e</sup> édit., p. 384.

moment, et dans les conditions les plus variables. Tous les peuples se sont-ils trompés ? Avons-nous seuls raison contre tous ? L'électorat est-il un droit naturel comme la liberté ? Est-ce simplement une fonction, c'est-à-dire un mandat, et par conséquent un pouvoir qui n'a rien d'absolu ? (1) ».

Laboulaye concluait dans un autre de ses ouvrages en faveur de la fonction. « Non, disait-il, ce n'est pas un droit, mais une fonction (2) ».

Un publiciste américain, M. Seaman, établit avec netteté que le suffrage politique doit être considéré comme une fonction. « Le droit électoral, dit-il, (base du pouvoir politique dans notre pays), n'est pas un droit inné qui appartient à toute personne, et à tout homme comme un droit naturel. Au contraire, c'est dans une certaine proportion un pouvoir confié, dont il doit être fait usage dans l'intérêt de tous, et personne n'y a droit qui n'a pas d'intelligence suffisante ou de courage public pour l'exercer avec un certain degré de convenance et pour le bien public. C'est un droit acquis, ce n'est pas un bien naturel. Il est acquis par l'éducation, par la science de la connaissance des hommes et des choses, par la

1. Laboulaye. *Histoire des Etats-Unis*, 5<sup>e</sup> éd., tome III, p. 319 et 320.

2. Laboulaye. *Questions constitutionnelles*, 2<sup>e</sup> édition; p. 384.

maturité d'esprit et l'expérience de la vie, et par le service public en accomplissant les devoirs de contribuable, de chef et de représentant d'une famille, ou en portant les armes pour soutenir le gouvernement (1) ».

La meilleure preuve que nous puissions donner à l'appui de cette affirmation, que la théorie de la fonction est admise presque universellement aux Etats-Unis, c'est qu'elle est formellement proclamée dans un arrêt de la cour suprême des Etats-Unis du 4 octobre 1875. Cet arrêt fut rendu sur l'appel formé par un certain nombre de femmes du Missouri, contre un jugement, de la cour supérieure de cet Etat. Ce jugement, qui leur refusait le droit de suffrage, qu'elles réclamaient, comme étant un de leurs droits de citoyen garantis par la Constitution, les déboutait de leurs prétentions en décidant que l'ancienne franchise électorale formait, bien que le suffrage universel fût appliqué, la base du droit public américain. Il ajoutait que le droit de suffrage était un privilège qui ne faisait pas partie des droits du citoyen. Voici la conclusion de ce jugement : « Etant unanimement de l'opinion que la Constitution des Etats-Unis ne confère à personne le droit de suffrage, et que, par conséquent, les constitutions et les lois

1. M. Seaman, cité par M. Claudio-Jannet, *Les Etats-Unis contemporains*, 4<sup>e</sup> éd., p. 185 et 186.

des différents Etats qui confèrent cette importante fonction seulement aux hommes, ne sont pas nécessairement nulles, nous décidons que le jugement attaqué suivra son cours (1) ».

En Angleterre, contrairement à ce que dit Laboulaye, la théorie de la fonction n'est pas seule admise, mais elle est de beaucoup la plus répandue. On lui oppose la théorie du droit connue sous le nom de « *the manhood suffrage* » (2).

Stuart Mill exprime l'opinion dominante lorsqu'il dit : « M. Bright et son école de démocrates se croient fortement intéressés à soutenir que le privilège électoral est ce qu'ils appellent un droit et non une charge. Or, cette idée, en prenant racine dans l'esprit général, fait un mal moral qui l'emporte sur tout le bien que pourrait faire le scrutin en mettant tout au mieux. De quelque façon que l'on définisse ou que l'on comprenne l'idée d'un droit, personne ne peut avoir droit (si ce n'est au sens légal) au pouvoir sur autrui : toutes les fois qu'on permet à un homme de posséder un semblable pouvoir, il y a là moralement une charge dans toute la force du terme.

« Or, l'exercice de toute fonction politique, soit

1. Claudio-Jannet. *Op. cit.*, p. 323.

2. Voir dans Esmein. *Op. cit.*, p. 188, note 3, l'extrait d'un discours de M. Chamberlain, à la Chambre des communes.

comme électeur, soit comme représentant, c'est le pouvoir sur autrui...

« Son vote n'est pas une chose laissée à son caprice ; ses désirs personnels n'ont rien à y voir, pas plus qu'au verdict d'un juré. *C'est strictement une affaire de devoir* ; il est obligé de voter suivant son opinion la plus éclairée et la plus consciencieuse du bien public (1) ».

C'est toujours la théorie de la fonction que nous retrouvons en Belgique. Elle était dans les esprits avant la révision constitutionnelle de 1893 d'où est sorti le vote obligatoire, et elle les avait préparés à cette innovation. C'est sur elle que s'appuyait M. Beernaert dans le discours qu'il prononça à la tribune de la Chambre des représentants, en faveur du vote obligatoire : « Qu'est-ce donc, disait-il, que ce droit du citoyen de participer, sous la forme du dépôt d'un bulletin de vote, à l'exercice de la souveraineté ?

« Nous avons été d'accord, semble-t-il, et plus spécialement à droite, pour le considérer comme un devoir plutôt que comme un droit ou, tout au moins, comme un devoir autant qu'un droit. *On ne vote pas pour soi, mais dans l'intérêt de la société* (2) ».

1. Stuart-Mill, *Le gouvernement représentatif*, traduction Dupont-White, p. 234 et 235.

2. Discours prononcé à la Chambre des représentants, par M. Beernaert, dans la séance du 30 mai 1893. *Annales parlementaires*, p. 1539.

Revenons maintenant à la France et voyons quel accueil était fait à cette théorie.

Si l'on en croyait Laboulaye, la théorie du droit aurait été seule admise pendant la Révolution : « Qu'est-ce donc, dit-il, que l'électorat ? C'est une question qui, pendant la première révolution française, embarrassait singulièrement nos pères. Sous l'influence des idées de Rousseau et de Mably, ils voyaient dans le droit électoral, un droit naturel, absolu, que l'homme avait apporté en société. Chaque citoyen s'étant lié par une espèce de contrat pour constituer la société, chacun avait, par conséquent, apporté avec soi son droit de s'occuper des affaires sociales (1) ».

Or cette affirmation n'est pas exacte. On a vu que la théorie du droit avait ses partisans, mais celle de la fonction avait aussi les siens. Elle fût soutenue, notamment par Barnave, à la tribune de la Constituante, dans la séance du 11 août 1793 : « Tous ceux, disait-il, qui ont combattu le comité se sont rencontrés dans une erreur fondamentale. Ils ont confondu le gouvernement démocratique avec le gouvernement représentatif ; ils ont confondu les droits du peuple avec la qualité d'électeur, que la société dispense pour son intérêt bien en-

1. Laboulaye, *Histoire des Etats-Unis*, 5<sup>e</sup> édit., tome III, p. 319.

tendu. Là où le gouvernement est représentatif, là où il existe un degré intermédiaire d'électeurs, comme c'est pour la société qu'on élit, elle a essentiellement le droit de déterminer les conditions d'éligibilité.

« Il existe bien un droit individuel dans notre constitution, c'est celui de citoyen actif ; *mais la fonction d'électeur n'est pas un droit ; je le répète, elle existe pour la société qui a le droit d'en déterminer les conditions* (1). »

Après Barnave, et dans la même séance, Thouret, parlant sur l'article VII du projet d'acte constitutionnel, portant que « nul ne pourra être nommé électeur, s'il ne réunit aux conditions nécessaires pour être citoyen actif, celle de payer une contribution directe de.... journées de travail », soutenait la même théorie.

D'ailleurs la Constituante tirait naturellement cette idée de fonction de sa conception de la souveraineté, qu'elle proclamait « une et indivisible », dans l'article 1<sup>er</sup> du titre III de la Constitution de 1791.

Thouret s'exprimait en ces termes : « Quand un peuple élit par sections, chaque électeur, en élisant immédiatement, élit pour la nation entière, par conséquent elle a droit de s'assurer contre les méprises

1. Discours de Barnave, à l'Assemblée nationale, dans la séance du 11 août 1791 : au *Moniteur universel*, t. V, n° 225, p. 932, 2<sup>e</sup> col.

— Coutant.

4.

qu'il pourrait faire, aussi n'y a-t-il pas de constitution connue qui n'ait établi une condition d'éligibilité. On sait assez quelle est sur ce point la sévérité de l'Angleterre et de l'Amérique. Cette précaution est plus nécessaire chez un grand peuple, forcé d'admettre une élection médiate, *alors la qualité d'électeur est une fonction publique, dont la société a le droit de déterminer la délégation*; ou la qualité d'électeur est facile à obtenir, et comme alors elle n'offre pas une garantie suffisante d'indépendance, on est obligé de renforcer les précautions pour la nomination des législateurs, ou bien on rend plus difficiles les moyens de parvenir à être électeur, et alors on leur abandonne le libre exercice de leurs fonctions, et leur choix peut tomber indistinctement sur ceux qu'ils en jugent les plus dignes » (1).

Les autres Constitutions de la Révolution, sauf celle de 1793, s'inspirèrent de cette idée de fonction. C'est sur elle, qu'elles se fondaient pour exiger de l'électeur certaines conditions de propriété, de paiement d'une contribution directe foncière ou personnelle. Ces conditions n'étaient pas exigées par la Constitution du 24 juin 1893. Cette Constitution ne fut d'ailleurs jamais mise en vigueur, ayant été suspendue par les décrets du 19 vendé-

1. Discours de Thouret, à l'Assemblée nationale: au *Moniteur universel*, tome V, n° 224, p. 928, 1<sup>re</sup> col.

miaire et 14 frimaire an II, établissant le gouvernement révolutionnaire jusqu'à la paix. Elle ne partait pas de la même idée que les autres Constitutions, elle prenait comme base l'idée de droit naturel.

L'idée de fonction se retrouve dans le décret du 5 mars 1848 dont l'article 45 proclame le suffrage universel et direct, et dont l'article 7 exige l'âge de 21 ans, une résidence de 6 mois dans la commune, et fait allusion au cas où les électeurs seraient « judiciairement privés ou suspendus de l'exercice des droits civiques ». Et toutes ces conditions s'accordent avec l'idée de fonction.

La Constitution de 1848, dans son article 1<sup>er</sup>, proclame que la souveraineté « est inaliénable et imprescriptible », c'est-à-dire qu'elle admet aussi la théorie de la fonction.

Cette théorie fut défendue dans la suite, à maintes reprises, contre les audaces de ceux qui s'abritent derrière la théorie du droit.

« Le vrai, disait Royer-Collard, c'est que *l'électeur exerce non pas un droit, mais une fonction*, et que, pour la confier, il faut savoir, ou du moins présumer qu'il s'en acquittera avec connaissance et libre arbitre (1) ».

« Pour mettre toutes les fausses prétentions à néant,

1. De Baraute. *La vie politique de M. Royer-Collard*, 2<sup>e</sup> édit., t. I, p. 271.

dit Littré — que nous citons pour montrer que cette question a préoccupé les philosophes — remarquez que *l'électorat est une fonction*, et que toute fonction doit être confiée à celui qui est capable de la mieux remplir (1). »

Il nous serait facile de continuer à citer les opinions d'hommes d'Etat, de philosophes, se ralliant à l'idée de fonction ; qu'il nous suffise de constater que cette idée est très généralement répandue aujourd'hui parmi les publicistes.

Si nous étions préoccupés de l'unique souci de justifier le vote obligatoire, nous pourrions nous en tenir là, et considérer que la théorie de la fonction est établie assez solidement pour qu'on puisse appuyer sur elle le vote obligatoire.

Mais cette théorie ne nous satisfait pas entièrement, elle nous paraît trop absolue. En effet elle se préoccupe trop exclusivement des droits de la société, de l'Etat, et par conséquent des devoirs que l'individu a envers eux. Il semblerait d'après elle que l'individu n'existe pas, ou qu'il n'existe que pour l'Etat, petit et chétif devant lui, n'ayant pas de droits, n'ayant que des devoirs. Cette conception qui rabaisse par trop l'individu était la seule admise dans les Répu-

2. Littré. *Application de la philosophie positive au gouvernement des sociétés*, p. 138.

bliques anciennes, ou, plus près de nous, au temps de l'absolutisme monarchique.

III. *Théorie du droit et de la fonction combinés.* — Mais depuis que la Révolution française a fait à l'individu sa place dans l'Etat, qu'elle a créé en face du droit de l'Etat, qui est la sauvegarde de tous, le droit individuel, qui est la sauvegarde de chacun ; il n'est plus permis de ne pas tenir compte de l'individu, de méconnaître ses droits. Or, si nous analysons l'acte que fait l'électeur lorsqu'il vote, nous voyons qu'il contient deux choses ; il est à la fois l'accomplissement d'un devoir envers la société, et l'exercice d'un droit individuel (1).

Le suffrage de l'électeur ne produit pas seulement des conséquences vis-à-vis de lui ; mais encore et surtout à l'égard de la société. Il y a donc, dans le suffrage politique, un mélange de l'idée de droit, et de l'idée de devoir ; celle-ci étant plus puissante que celle-là, la dominant sans la supprimer.

Presque tous les auteurs qui se sont déclarés partisans de la théorie de la fonction, ont corrigé ce que cette théorie avait de trop absolu. Ils ont introduit à côté de l'idée de devoir, celle de droit qui la complète, et qui, tout en respectant les droits de la société,

1. Cf. Fouillée. *La propriété sociale et la démocratie*, 2<sup>e</sup> édit., p. 163.

c'est-à-dire tout en ne diminuant en rien les devoirs de l'individu envers elle, a fait à l'individu sa part.

Ces idées sont mises en pleine lumière par Rossi, qui s'exprime ainsi :

« J'ai dit les services que la patrie exige des citoyens comme jurés. Je parle donc de ces fonctions comme d'un devoir, comme d'une obligation ; c'est sous ce point de vue que je les présente et c'est avec intention. Je sais que la qualité de juré, pour celui qui réunit les conditions requises, constitue en même temps un droit politique, et cela est tellement vrai que la perte ou la suspension de ce droit constitue une des peines portées au Code pénal (article 42). C'est donc sans doute un droit ; mais, je le répète, c'est avant tout un devoir, c'est avant tout une obligation par la nature même de ces fonctions » (1).

Et plus loin il ajoute :

« Sans doute il est bien que le citoyen songe aux droits dont il est investi, qu'il défende ces droits, qu'il les regarde comme une chose précieuse et dont la conservation est digne de tous ses efforts ; mais, avant tout, le citoyen doit songer à ses devoirs, avant tout il doit se préoccuper de ses obligations. Et plus ces obligations sont d'un ordre élevé, plus leur accomplissement est indispensable au maintien de la société et de l'ordre social, plus il doit y attacher

1. Rossi. *Cours de droit constitutionnel*, t. II, p. 83-84.

d'importance, plus il doit contracter l'habitude d'arrêter avant tout sa pensée sur ces obligations et ces devoirs. Qui dit droit, dit au fond une faculté, une chose qu'on peut faire ou ne pas faire, une chose qui nous profite, une chose à laquelle, dans une certaine mesure du moins, on pourrait renoncer. Le droit, le plus souvent, peut sommeiller impunément ; le devoir ne dort jamais, le devoir veille toujours ; son obligation est toujours vivante, et il n'est pas permis de la méconnaître (1) ».

Stuart Mill, qui a proclamé que voter était strictement une affaire de devoir, reconnaît que c'est aussi un droit : « A la vérité, dit-il, un homme *doit* posséder le suffrage, afin (entre autres raisons), de pouvoir se protéger lui-même, mais seulement comme un traitement dont il doit également préserver ses concitoyens, autant que la chose dépend de son vote » (2). Et Stuart Mill ne se met pas ainsi en contradiction avec lui-même, car lorsqu'il a proclamé qu'il fallait repousser l'idée de droit parce que « personne ne peut avoir droit au pouvoir sur autrui » ; il entendait, par pouvoir sur autrui, comme il a d'ailleurs pris soin de l'expliquer, « l'exercice de toute fonction politique, soit comme électeur soit comme représentant. »

1. *Id.*, p. 84-85.

2. Stuart Mill. *Op. cit.*, p. 235.

Tandis que la plupart, tout en reconnaissant que le suffrage politique est un droit en même temps qu'un devoir, l'absorbent dans l'idée de fonction, M. de Broglie distingue le droit social, institué dans l'intérêt de la société, du droit naturel, et il est évident que ce qu'il désigne sous le nom de droit social n'est que l'ensemble du droit et du devoir : « Le droit électoral, dit-il, n'est point un droit exclusivement personnel, l'un de ces droits de nature, que l'Etat reconnaît sans les créer et qu'il garantit aux individus, en leur laissant la faculté d'en user, ou de ne pas en user, voire même d'en abuser, selon leur bon plaisir ; c'est un droit social, un droit institué dans l'intérêt de la communauté ; la communauté y doit avoir l'œil, et y tenir la main sous l'empire du suffrage universel. »

M. Beernaert envisage aussi le droit électoral comme étant « un devoir plutôt qu'un droit » car : « La loi, dit-il, s'impose à tous, doit être faite dans l'intérêt de tous et, par conséquent, les électeurs appelés à choisir les députés qui auront à faire la loi, n'agissent pas seulement pour eux, mais aussi pour ceux qui ne votent pas (1). »

« Le droit de vote sous l'empire du suffrage uni-

1. M. de Broglie. *Vues sur le gouvernement de la France*. Des communes.

2. Beernaert. Discours cité, Cf. *suprà*.

versel, dit M. Bardoux, a pour corrélatif le devoir de voter (1) ». Cette conception du droit électoral n'est pas complètement exacte, car elle laisse à penser que ce qui est à considérer surtout en lui, c'est le droit, alors que l'essentiel c'est le devoir.

Aussi, nous préférons ce qu'en dit M. Bavelier : « On conçoit, dit-il, qu'un droit politique si vivement réclamé, soit le corrélatif d'un devoir, c'est-à-dire de l'obligation de l'exercer. »

La théorie du droit et de la fonction combinés, est adoptée par M. Fouillée (3), mais il y ajoute un troisième élément qui nous semble devoir être écarté. D'après l'éminent philosophe, le suffrage implique : « 1° un pouvoir sur soi, une propriété de soi ; 2° un pouvoir sur les autres individus, une appropriation de leur domaine d'action ; 3° une fonction publique exercée au nom de la nation toute entière ».

Le premier de ces caractères consiste donc dans le droit individuel, le suffrage est d'abord un droit pour l'individu. « La plupart des théoriciens de la démocratie, dit-il, ne voient que le premier de ces caractères. »

1. Bardoux. Proposition de loi présentée à la Chambre, le 13 juillet 1880, *J. O.*, p. 10.940.

2. M. Adrien Bavelier. *Essai historique sur le droit d'élection*, p. 409.

3. Fouillée. *La propriété sociale et la démocratie*, 2<sup>e</sup> édit., p. 163-168.

« Ecoutez les économistes, écoutez aussi les philosophes de l'école utilitaire, écoutez enfin certains partisans de la politique radicale : selon eux le suffrage est un droit inhérent à la qualité d'homme, et ayant pour but de sauvegarder au sein de l'Etat, la liberté individuelle et la propriété individuelle. C'est bien là, en effet, un des buts du suffrage ; mais est-ce le but unique ? »

Et il conclut en introduisant un second caractère, le pouvoir sur autrui. Mais ce n'est pas là, ce nous semble, un caractère distinct du troisième caractère ; le pouvoir sur autrui n'est qu'une conséquence de l'idée de fonction ; par le seul fait que l'électeur accomplit au nom de la société, de l'Etat, la fonction électorale, il a bien si l'on veut un pouvoir sur autrui, mais — et c'est ici qu'il faut s'expliquer — ce pouvoir il ne le tient pas de lui-même, n'agit pas en vertu d'un droit propre ; il le tient de l'Etat, il agit au nom de l'Etat, il vote parce qu'il a le droit de voter pour sauvegarder ses intérêts particuliers, mais il vote aussi parce qu'il a le devoir de voter pour sauvegarder les intérêts généraux, les intérêts de l'Etat.

Le suffrage ne peut être envisagé que sous deux aspects : « du côté individuel et du côté social », suivant les expressions de M. Fouillée, mais non pas sous le côté contractuel. Le contrat social est une hypothèse

gratuite, contraire aux données de la sociologie et de l'histoire.

D'ailleurs, M. Fouillée repousse la théorie qui s'arrête à ces deux conceptions du suffrage, d'après lesquelles il impliquerait seulement un pouvoir sur soi, et un pouvoir sur autrui.

Il y voit une idée incomplète de l'Etat. « L'Etat, dit-il, n'est pas une association arbitraire : nous naissons Français, Anglais, Allemands, sous tel gouvernement, au milieu de telles institutions et de telles mœurs.

« Il y a non-seulement solidarité historique, mais encore solidarité organique entre les membres de la nation. Le radicalisme actuel, avec Rousseau, ne voit guère dans l'État que le côté conventionnel : il fait de l'État « un corps moral et collectif composé d'autant de membres que l'Assemblée a de voix, lequel reçoit de ce même acte son unité, son *moi* commun, sa vie et sa volonté ». C'est oublier que « le corps collectif » n'est pas seulement formé par les voix d'une assemblée, qu'il existe avant toute assemblée délibérante, qu'il a sa « vie » indépendamment de toute délibération, qu'il a sa « volonté » même résultant de la somme des tendances inhérentes à ses parties, de ses instincts, de son tempérament, de son histoire. L'assemblée politique ne produit pas le « moi » de la nation, c'est-à-dire la pensée géné-

rale et la volonté générale ; elle est seulement un moyen d'acquérir la *conscience* de ce *moi* et d'en assurer la *direction* réfléchie. L'individu, par sa conscience, constitue-t-il sa propre existence et sa vie propre ? Nullement ; il existe et vit d'abord, il prend ensuite conscience de soi s'il peut, et comme il peut. » M. Fouillée est donc conduit à ajouter un troisième caractère aux deux premiers, il introduit, dans la définition du suffrage, l'idée de fonction.

« D'après les principes que nous venons de poser, que devient le droit de suffrage ? Il acquiert un troisième caractère et apparaît comme une *fonction sociale*, une fonction de la conscience collective. Par le suffrage, pourrait-on dire, toutes les cellules du corps politique sont appelées à prendre leur part de la vie intellectuelle et volontaire, à devenir en quelque sorte des cellules conscientes et dirigeantes comme celles du cerveau. »

La conclusion de cette théorie, c'est que le suffrage est à la fois un droit et un devoir. M. Fouillée ne prononce pas le mot de « vote obligatoire », mais si ce n'est le mot, c'est l'idée ; on peut en juger par ce qui suit : « Non seulement, dit-il, il faudrait que le rôle social du représentant fût sans cesse devant la pensée des électeurs, mais encore *il faudrait que la fonction sociale de l'électeur même fût proclamée dans la Constitution*, et surtout comprise dans la

pratique. *Chaque électeur est lui-même, au moment du vote, le représentant de la nation entière, qui, en lui confiant une charge, lui impose un devoir* : il doit voter non pas seulement pour lui, mais pour les autres individus et même pour la nation... Combien y a-t-il d'électeurs qui comprennent que le suffrage n'est pas seulement l'exercice d'une liberté, mais l'exercice d'une autorité ? Combien songent que leur vote est comparable au verdict d'un juré, avec cette différence que, dans un tribunal, il s'agit seulement de statuer sur le sort d'un individu, tandis que l'électeur statue sur le sort de la nation entière ? Si les désirs et les intérêts personnels n'ont rien à voir dans le verdict du juré, que sera-ce dans celui de l'électeur ? On exige du juré un serment de sincérité et de désintéressement, on n'en exige pas de l'électeur ; il n'en est pas moins vrai que, de part et d'autre, toute vue égoïste est une trahison et un parjure. »

L'idée de devoir résulte naturellement des droits publics, tandis qu'elle est absente des droits privés. Il y a entre les droits privés et les droits publics cette grande différence, que tandis que l'exercice des premiers ne peut nuire ou profiter qu'à leur titulaire, à l'individu, l'exercice des seconds produit des effets à l'égard du corps social tout entier. De là il résulte une seconde différence. Les droits privés peuvent être

exercés par l'individu quand il veut et comme il veut ; ou même il peut ne pas les exercer du tout, et personne ne peut s'en plaindre, car lui seul pourrait en souffrir. Au contraire, en droit public l'abstention ne saurait être permise, parce qu'elle nuit à autrui. Or, le droit de vote est un droit public ; on ne peut donc s'abstenir de voter.

Bluntschli établit ainsi cette différence des droits privés et des droits publics, en faisant remarquer le caractère de nécessité de ces derniers : « Le droit public, dit-il, part essentiellement de l'Etat, le droit privé des individus.

« Ainsi le droit public est-il, même dans son objet, déterminé par l'Etat, tandis que c'est presque toujours la nature et les qualités des individus, et plus spécialement leur volonté qui déterminent le droit privé. Là règne l'esprit de l'ensemble, ici l'arbitraire des particuliers. Ceux-ci peuvent donc modifier à leur gré le droit privé, mais ils ne peuvent déroger au droit public, et cette prohibition croit en raison de l'intérêt public engagé ».

Enfin il fait apparaître avec évidence le caractère obligatoire des droits publics, et par conséquent du droit de suffrage :

« *Les droits publics sont de plus des devoirs publics* ; qui peut agir doit agir. Le prince a le droit et le devoir de gouverner ; le juge est tenu de juger. Au

contraire, le particulier use ou n'use pas, à son gré, de son droit privé, qui n'existe le plus souvent que pour lui. L'Etat tout entier pourrait, sans doute, abandonner son droit ou négliger de l'exercer, mais ses organes isolés ne le peuvent pas, car il appartient à tout l'Etat (1) ».

En résumé, pour déterminer la nature du droit électoral il faut se placer successivement à deux points de vue distincts.

D'abord, envisagé au regard de l'individu, le suffrage politique est un droit, mais ce droit n'est pas un droit absolu dont il peut disposer comme d'un droit privé, car c'est un droit public ; on n'est pas libre de l'exercer ou de ne pas l'exercer ; en droit public il n'est pas permis de s'abstenir. Et puis, les *droits publics sont aussi des devoirs publics* ; ici l'idée de droit est pour ainsi dire soudée à l'idée de devoir, si l'électeur veut renoncer à l'exercice de son droit, il ne le peut pas ; car ne pas exercer son droit, c'est négliger son devoir. Or, il peut bien compromettre ses in-

1. Bluntschli. *Le droit public général*, traduction par M. A. de Riedmatten, p. 2.

M. Gareis (*Allgemeines Staatsrecht*, tome I, p. 14, de la collection Marquardsen), tout en repoussant les adages, « tout droit public est aussi un devoir public » et « celui qui jouit d'un droit est tenu de l'exercer », il convient cependant que celui qui est investi d'un droit public, et notamment du droit électoral, doit l'exercer dans la mesure où la société y a intérêt.

térêts particuliers en renonçant à son droit, il ne doit pas, il ne peut pas compromettre les intérêts généraux, les intérêts de la société en refusant d'accomplir son devoir. En un mot, l'électeur, s'il a naturellement le droit de faire son devoir, a aussi le devoir d'exercer son droit.

---

## CHAPITRE II

### JUSTIFICATION PRATIQUE DU VOTE OBLIGATOIRE

**On ne peut légitimer l'abstention. Ses dangers. — Ses causes. — Statistiques.**

Nous venons de préciser la nature du suffrage politique, en montrant que s'il est un droit, il est aussi et surtout un devoir. Il semble donc que l'abstention soit sans excuse, puisque le commun des électeurs qui, d'ordinaire, prétend justifier son indifférence en se réclamant du droit de voter qui comporte le droit de s'abstenir, doit s'interdire désormais ce raisonnement, dont l'apparente simplicité avait l'avantage de ne pas fatiguer son esprit.

*On ne peut légitimer l'abstention. Ses dangers. —* Mais cette simplicité ne pouvait suffire à l'esprit plus compliqué, sinon plus pénétrant, de certains politiques, qui se défient des vérités du bon sens. Pour eux l'abstention n'est pas seulement un droit corrélatif du droit de voter : c'est aussi le droit pour les

minorités de protester contre les décisions des majorités. Et l'on s'étend avec complaisance en des déclamations sur la tyrannie du nombre. On parle d'arbitraire, d'écrasement du faible par le fort ; on parle de libertés menacées, et l'on oublie d'ailleurs de nous dire comment, dans un pays de suffrage universel, on pourrait gouverner, si on ne gouvernait pas avec le nombre, avec la majorité.

Est-ce à dire que la minorité ne compte pour rien et qu'elle ne puisse, à certaines heures, faire entendre de justes protestations. Personne ne songe à le prétendre. Pour nous, nous sommes si loin de le penser, que, dans l'intérêt même des minorités, nous affirmons que l'abstention serait pour elles le pire des remèdes, qu'elle serait le remède qui tue. C'est ainsi qu'on a pu très justement comparer l'abstention à l'émigration qui se produisit sous la révolution française. On y a vu une faute pour les partis qui l'ont pratiquée. M. de Falloux (1), après avoir noté entre elles cette différence que « l'émigration ne fut pas une résolution passive, qu'elle fut une résolution très active et très militante », c'est-à-dire un système réfléchi, ajoute : « L'émigration fut une faute ; on avait voulu faire le vide dans le camp de la Révolution et on avait fait le vide dans le camp de la

1. M. de Falloux. *Discours et mélanges politiques*, 2<sup>e</sup> édition, tome II, pages 277, 278, 281.

monarchie... Refaire aujourd'hui par l'abstention une émigration volontaire et factice, ... ce serait affaiblir la résistance aux jours de lutte, et susciter de cruels embarras aux jours de succès ; ce serait mériter encore le mot adressé aux ultras, il y a cinquante ans : « Vous n'êtes qu'une poignée et vous travaillez à n'être plus qu'une pincée. »

« ... Ce système toujours funeste à ceux qui le pratiquent ne profite qu'à ceux qu'il a pour but de combattre. »

Et en bon aristocrate qui veut expliquer la ruine définitive de son parti, et cherche à l'excuser par une raison d'ordre secondaire, qui est d'ailleurs un aveu d'impuissance, notre auteur conclut par cette remarque : « Voyez la démocratie, que n'a-t-elle pas gagné depuis quatre-vingts ans à l'éloignement volontaire des classes aristocratiques. »

Qu'on ne nous parle donc pas du droit méconnu des minorités. Leur droit, comme leur devoir, c'est de lutter, c'est de se préparer à devenir la majorité de demain, c'est de s'organiser en vue du triomphe final. Ne pas combattre, c'est s'avouer vaincu, c'est s'humilier devant le vainqueur, c'est proclamer que sa victoire est définitive.

« Voter c'est abdiquer », disent les anarchistes. Laissons-leur ce cri de révolte arraché à l'orgueil et à l'impuissance, et disons : « S'abstenir c'est ab-

diquer », car s'abstenir, c'est s'avouer vaincu avant d'avoir tenté de vaincre, c'est agir comme le soldat qui jette ses armes avant la bataille.

« Combien de gens, dit M. de Castellane, se disent qu'en ne votant pas, ils ne font ni bien ni mal. Oublient-ils donc que la voix qu'ils enlèvent à leur parti est une voix pour leurs adversaires. Leur abstention est une sorte de vote négatif dont ils sont responsables devant la société ; et c'est pourquoi le vrai patriotisme la flétrira toujours comme une trahison et une lâcheté. »

« Ce secours, qui nous le donnera ? »

« La loi en imposant au citoyen l'obligation de voter, sauf les cas d'exception valablement et régulièrement admis. »

« C'est là un principe de toute justice envers la société (1). »

« Pourra-t-on mieux, dit M. Bloch, justifier l'abstention d'un parti ? Non. D'abord c'est une annulation de soi-même, un suicide politique, qu'on ne peut pas plus excuser que l'acte de détruire sa personne. Puis, en se retirant sous sa tente, on s'ôte toute chance de profiter d'un revirement dans l'esprit du pays. En prenant part au mouvement politique, en se mêlant à ses concitoyens, à ses électeurs, en

1. M. de Castellane. *Essai sur l'organisation du suffrage universel en France*, pp. 70-71.

se présentant à leur choix, on peut espérer faire une propagande plus ou moins heureuse et obtenir une certaine influence sur les destinées de la patrie. Or on doit à son pays non seulement son sang, mais encore son dévouement, son talent » (1).

C'est donc en votant qu'un parti prend conscience de ses forces, affirme sa vitalité, sa persévérance dans l'effort, son désir de vaincre. C'est là le vrai moyen de protester, car, s'il ne mène pas de suite à la victoire, il peut la préparer. A quoi aboutit la politique de l'abstention : à la défaite définitive, à la ruine du parti qui la pratique.

Veut-on des exemples ? Il suffit de rappeler que c'est pour avoir suivi cette politique au lendemain du Deux Décembre que les républicains ont aidé au triomphe de l'Empire. Qui peut dire ce qui serait arrivé si à cette politique d'effacement, de mort ils avaient substitué une politique active, une politique de vie ? Si, sans prétendre rallier à eux la majorité du pays, ils étaient entrés au Parlement pour y former une minorité agissante, la majorité aurait dû nécessairement compter avec elle. A la fin de l'Empire, le parti républicain fut mieux inspiré lorsqu'il entreprit la lutte qui devait lui assurer la victoire. Le jour

1. Maurice Block. *Petit dictionnaire politique et social*, p. 3, au mot : *abstention*.

où il fit entrer à la Chambre cinq représentants seulement, il put s'applaudir d'avoir remporté une grande victoire, d'avoir affirmé qu'il vivait et qu'il voulait vivre, qu'il était organisé, qu'il avait ses chefs, ses porte-parole dont la voix, si elle restait sans écho dans l'enceinte, portait plus loin, était entendue de toute la France, et ranimait partout les espoirs évanouis, les courages lassés, les énergies qu'on croyait vaincues.

Veut-on d'autres exemples. Voici, en Italie, le parti catholique qui, pour n'avoir pas lutté, pour s'être abstenu depuis 1870, a presque complètement disparu.

Voici surtout l'exemple du parti républicain, au sujet duquel M. Vilfredo Pareto a écrit (1) : « Le parti républicain se compose des restes du parti Mazzini. Ce n'est pas un parti nombreux, mais il est formé presque exclusivement d'hommes dont l'intégrité et la loyale ardeur sont au-dessus de tout soupçon. Il a adopté pour règle de refuser de prendre part aux élections politiques, permettant tout au plus à ses adhérents de participer aux élections communales. La *Fratellanza Artigiana*, de Florence, organe des plus pures traditions mazziniennes, est en faveur de l'abstention absolue. Aux dernières élections (1892) elle déclarait :

1. Political Science Quarterly-Review, 1893. *Le régime parlementaire en Italie*, par Vilfredo Pareto.

« C'est un devoir sacré pour le parti démocratique de s'abstenir de voter, abandonnant à jamais une guerre qui ne sert qu'à aigrir les cœurs et les esprits des jeunes hommes... Souvenez-vous, électeurs, de ce que disait Guiseppe Mazzini... »

« A Milan, cependant, une circonstance survint qui envoya les républicains au scrutin. Leur candidat, Sig. de Andréis, ne fut pas élu, mais il obtint 1.121 voix contre 1.967 données à son concurrent qui était soutenu par le gouvernement.

« Ces 1.121 voix n'étaient pas toutes données par les républicains ; beaucoup d'autres avaient voté pour Sig. de Andréis, en signe de protestation contre la corruption et l'oppression gouvernementales. Ces faits tendent à démontrer l'absence complète d'influence du parti républicain dans la vie politique italienne ».

Cette absence d'influence n'est pas contestable, mais ce qui nous intéresse, c'est d'en connaître les causes. Or, l'une d'elles n'est-elle pas évidemment ce système d'abstention pratiqué par le parti républicain, qui l'a reçu comme un dogme de Mazzini. M. Vilfredo Pareto en fait l'aveu implicite. En parlant de l'abstention pratiquée par le parti républicain et de la faiblesse de ce parti, il ne fait que rapprocher la cause et l'effet.

Mais allons plus loin, et disons que non seulement

l'abstention est le plus grand danger qui menace les minorités, mais que même elle peut nuire au bon fonctionnement d'un gouvernement parlementaire, par l'anéantissement complet d'un parti. La lutte, en effet, sur le terrain des idées, ne peut être que profitable à un pays, car elle réveille toutes ses énergies, elle entretient en pleine activité la vie nationale.

Et en voici un exemple. L'Angleterre, qui a conservé les pures traditions du gouvernement parlementaire, d'ailleurs créé par elle, nous montre depuis plusieurs siècles deux grands partis en présence. Aussi nous voyons les whigs et les tories se succéder sans secousse au pouvoir. Et cet état de choses, loin d'être préjudiciable à la marche des affaires, à la stabilité du gouvernement et à la prospérité du pays, ne fait que servir ses intérêts. Un contrôle sévère s'établit nécessairement. Le parti qui est au pouvoir se sentant surveillé, sachant qu'on peut profiter de ses moindres fautes, s'observe et fait tout ce qu'il peut pour les éviter ; la minorité, de son côté, s'observe aussi, elle évite toute agitation stérile pour elle et nuisible au pays. Une discipline s'établit dans les deux camps qui ont leurs chefs à qui on ne rougit pas d'obéir, puisqu'ils ne sont que le signe de ralliement autour des idées.

Or, de ces deux partis, l'un aurait bientôt disparu, s'il avait pratiqué la politique de l'abstention, c'est-à-

dire de l'effacement. L'autre en aurait absorbé les éléments épars, et aurait ainsi constitué une majorité écrasante, sorte de pouvoir absolu, aveugle, dangereux, funeste comme tous les pouvoirs absolus, puisque comme eux elle serait désormais sans contrôle.

En dehors du profit qu'une nation pourrait tirer de l'existence, dans son sein, de deux grands partis, on devrait encore, pour d'autres raisons, souhaiter que l'abstention cessât d'être pratiquée comme un système. En effet, dans une démocratie, il est du devoir de tous les citoyens, d'associer leur activité en vue de rendre plus régulier le fonctionnement de l'organisme social, plus intense et plus féconde la vie de la nation. L'Etat a droit au concours de tous ses membres, aux lumières de leurs intelligences, à leur entier dévouement. Ceux qui refuseraient à l'Etat un tel concours trahiraient leur devoir. D'ailleurs, la vie politique n'est qu'un long apprentissage, on ne s'improvise pas citoyen, je veux dire bon citoyen, connaissant ses droits et ses devoirs. Mais pour bien connaître l'étendue de ses droits politiques, il faut les exercer ; c'est l'expérience, autant que la raison, qui nous les montre ayant pour limite les devoirs sociaux. Aussi, il est à craindre que, le jour où l'électeur, qui constamment s'est tenu en dehors des préoccupations de la chose publique, voudra exercer ses droits politiques, ce jour là, son éducation politique, étant in-

suffisante ou même nulle, il votera au hasard, en s'inspirant des circonstances, se laissant trop facilement séduire par des apparences souvent trompeuses, ou emporter par la colère, la rancune ou la haine, mauvaises conseillères. Et l'intérêt général pourra en souffrir.

Et puis, ce peu d'empressement que l'abstentionniste met à exercer ses droits politiques, le peu de prix qu'il y attache, montre assez le peu de cas qu'il fait de la liberté et des destinées de son pays. Aussi, viennent les temps troublés des révolutions, ce n'est pas dans la foule indifférente et inerte des abstentionnistes qu'il faudra chercher des défenseurs de l'ordre ou du droit menacés, des champions de la liberté outragée. Ces gens sont mûrs pour la servitude, car ils ne connaissent pas le prix de la liberté : ils ne savent pas que le droit de suffrage est l'apanage des peuples libres et que l'exercer est un devoir, puisque c'est un devoir de jouir de la liberté et de la défendre. Il suffit de rappeler ces dangers, que nous n'exagerons pas, et dont la gravité n'échappera à personne. Nous croyons inutile d'insister sur d'autres raisons qui, bien que d'un ordre très secondaire, ont cependant leur importance.

Un autre danger de l'abstention est celui qui résulte de l'incertitude, dans laquelle on se trouve à l'égard des idées qui peuvent être celles de la foule des

abstentionnistes. Il peut se faire que, sous l'influence d'une idée nouvelle, d'un homme qui tout à coup réveille les espérances d'un parti vaincu, ranime les courages, exploite, contre la majorité, les mécontentements et les rancunes, qu'aucun gouvernement ne saurait se flatter d'éviter, il peut se faire, dis-je, que la masse des abstentionnistes se précipite tout à coup aux urnes et, qu'ayant entrevu la possibilité de vaincre, elle vienne grossir la minorité restée active, en faire une majorité, et renverser ainsi, soudain, le pouvoir établi, changer la forme du gouvernement. Il en résultera un trouble préjudiciable aux intérêts généraux du pays, il y aura comme une révolution au lieu d'une lente évolution, dont le terme eût été annoncé d'avance et qui n'eut provoqué aucune surprise et aucune colère.

Il est possible même qu'une véritable révolution éclate tout à coup sous la poussée soudaine d'un parti resté dans l'ombre. Or une révolution, même quand elle est légitime, lorsqu'elle apparaît comme une nécessité dans l'histoire d'un peuple, ne saurait éviter les excès. Et si les causes qui ont déterminé les révolutions avaient pu être connues d'avance, sans doute certains excès auraient été évités par la réalisation des réformes souhaitées.

C'est pour avoir ignoré jusqu'au dernier jour l'opinion publique, les aspirations du Tiers état, que

Louis XVI s'est vu emporté avec son trône par le flot montant de la démocratie, qui, venu de très loin, et grossi lentement de toutes les colères d'un peuple sur qui pesaient toutes les charges et que révoltaient tous les abus, déborda soudain, couvrit tout, laissant derrière lui les ruines d'où devait sortir un monde nouveau.

Les rois n'étaient pas en communication avec le peuple dont la voix ne montait pas jusqu'à eux, et, le jour où, pour être entendu, il dut parler plus haut, il n'adressa plus une prière, il ne parla pas en suppliant, il parla en maître.

Toutes les révolutions se préparent ainsi lentement. Pour les éviter, il suffirait parfois de les prévoir ; mais la longue possession du pouvoir donne une confiance, qui, peu à peu, rend aveugles les plus clairvoyants, les pousse lentement mais fatalement aux abus, jusqu'au jour où une protestation, qui bientôt se change en un cri de révolte, sort de la masse ignorée.

Aujourd'hui, depuis que la Révolution française a proclamé dans le monde le principe de la souveraineté nationale, ceux qui gouvernent sont plus près du peuple, ils entendent ses plaintes, ils connaissent ses besoins. On ne peut rien sans l'opinion publique : on ne peut pas gouverner contre elle ou sans elle.

Et cependant une incertitude subsiste : peut-on dire qu'on connaît l'opinion publique et qu'on gouverne d'accord avec elle, lorsque, au jour où elle se manifeste par les suffrages des citoyens, un grand nombre d'entre eux s'abstient de prendre part au vote. Cette masse silencieuse des abstentionnistes, c'est, pour le gouvernement, l'inconnu, et l'inconnu c'est le danger. Les majorités se trouveront ainsi très discutées, le gouvernement très contesté, il perdra ce qui fait sa force, la certitude de répondre aux aspirations du plus grand nombre. Il n'osera pas faire les réformes nécessaires. Il n'osera pas gouverner. La minorité s'emparera de ces abstentionnistes, elle les fera siens, elle s'en grossira, elle les opposera à la majorité lui reprochant de ne pas les avoir avec elle.

C'est ainsi qu'en France, les adversaires de la forme républicaine du gouvernement ont pu soutenir jusqu'en 1893, que la République n'était pas reconnue par la majorité des Français, puisque les candidats républicains n'avaient obtenu qu'un nombre de voix inférieur à la moitié des électeurs inscrits. En effet, d'après les calculs de M. Félix Moreau (1), en additionnant les abstentionnistes et les suffrages

1. *Revue politique et parlementaire*, n° du 10 janvier 1896, p. 39, note 1. Le vote obligatoire, principe et sanction, par Félix Moreau.

anti-républicains, on obtenait un total supérieur aux suffrages républicains de 3 millions en 1876, de 1.200.000 en 1877, de 150.000 en 1881, de 1.300.000 en 1885, de 800.000 en 1889. C'est seulement en 1893 que l'opinion républicaine a réuni, pour la première fois, plus de la moitié des suffrages des électeurs inscrits.

On voit par là que, si l'abstention peut être une cause de faiblesse pour les minorités quand elle se produit dans leurs rangs, elle peut être aussi une arme entre leurs mains ; car elle leur permet d'interpréter en leur faveur le doute qui en résulte, et par suite de paralyser l'action de la majorité. L'abstention aboutit ainsi à la méconnaissance de cette règle fondamentale, et sans laquelle il n'y a pas de gouvernement possible ; que la minorité doit être subordonnée à la majorité.

C'est surtout dans les démocraties que le danger de l'abstention se fait sentir. Le suffrage universel, base du régime représentatif, perd alors toute sa sincérité. La représentation nationale est faussée, on ne peut plus dire que le peuple se gouverne lui-même, si c'est une majorité contestée qui gouverne ; au nom de quel principe les pouvoirs publics gouvernent-ils, si les majorités sur lesquelles ils prétendent reposer sont fictives, si en réalité ils ne représentent que des minorités.

« Depuis 1789, dit M. Benoist, (1) l'indifférence, le détachement, n'ont fait encore qu'augmenter, et l'on peut, par la simple observation, évaluer à un tiers environ, dans la plupart des circonscriptions, le chiffre des abstentions aux élections dernières. Défalquez les bulletins blancs, les bulletins nuls, les votes fantaisistes, il reste un député élu par la moitié plus un de moins des deux tiers des électeurs inscrits, c'est-à-dire par moins d'un tiers, c'est-à-dire par une minorité, dont il faut une fiction un peu forte pour faire une majorité, la majorité, et même, dans la rhétorique parlementaire « le pays ».

« Les abstentions creusent donc et minent en quelque sorte la plupart des élections ; elles condamnent les majorités à n'être que des apparences, et les Chambres, que des fantômes ».

Les mêmes dangers sont signalés par M. Saint-Girons. « Le vote obligatoire, dit-il, deviendra l'un des moyens nécessaires pour réaliser la représentation exacte et proportionnelle du pays au Parlement. L'abstention, souvent maladroit aveu de la minorité, devient, dans les graves circonstances, un malheur public, un encouragement à l'audace des jacobins.

« Avec l'abstention le gouvernement représentatif

1. *Revue des Deux-Mondes*, n° du 15 août 1895. De l'organisation du suffrage universel, par M. Charles Benoist, p. 813.

cesse d'être sincère et national, pour devenir, dans les mains d'une minorité turbulente et sans scrupules, un instrument d'oppression sur la majorité qui se tait....

« Le gouvernement ne sera réellement national, que lorsque, le vote étant obligatoire, et la représentation proportionnelle devenant possible, le Parlement sera le « miroir du pays », et non une reproduction incomplète et difforme dans laquelle le pays ne saurait se reconnaître » (1).

M. Ferneuil remarque aussi à quel point le suffrage universel est faussé par l'abstention. « Le suffrage universel, dit-il, qui, dans l'état normal, est déjà une fiction constitutionnelle, deviendrait alors un mensonge et une véritable mystification. La base même du régime représentatif se trouverait ébranlée, puisque la minorité se trouverait en mesure de dicter sa loi à la majorité ; et ce régime perdrait du même coup sa supériorité sur les régimes autoritaires et aristocratiques » (2).

Il n'est que juste, en effet, de remarquer que le suffrage universel, peut avoir sa tyrannie comme les gouvernements absolus. Il suffit, pour cela, qu'il soit faussé ; mais alors il est vrai qu'il cesse

1. St-Girons. *Manuel de droit constitutionnel*, p. 168.

2. M. M.-Th. Ferneuil. *Les principes de 1789 et la science sociale*, p. 124.

de devenir le suffrage universel, qu'il n'est que l'expression de la volonté d'une minorité dictant ses lois à la majorité. Lorsque, dans de telles conditions, la représentation est faussée, que les Chambres ne sont plus en communion d'idées avec le pays, peut-on attendre d'elles des lois qui répondent aux besoins et aux aspirations du peuple.

Sans doute, on ne peut connaître les raisons diverses pour lesquelles les électeurs s'abstiennent ; aussi, il peut se faire que le silence gardé par les abstentionnistes soit pour la plupart d'entre eux une adhésion tacite à la forme du gouvernement, mais encore une fois, nul n'est autorisé à l'affirmer et l'incertitude subsiste.

M. Félix Moreau a donné à cette critique toute sa force par le simple rapprochement des chiffres. « En additionnant, dit-il, d'une part les voix obtenues par les députés, d'autre part les voix des candidats battus et les abstentions, on constate que cette deuxième somme, total des voix non représentées à la Chambre, est supérieure à la première, total des voix représentées. La différence est de 990.000 voix pour 1881, de 2.095.000 pour 1885, de 1.335.000 pour 1889, de 1.418.000 pour 1893 » (1).

1. *Revue politique et parlementaire*, n° du 10 janvier 1896, p. 38, note 1. M. Félix Moreau. Le vote obligatoire. Principe et sanction.

Il est donc certain que l'abstention peut fausser la représentation nationale en dénaturant les résultats du suffrage universel, en lui ôtant sa sincérité. Mais ce qu'il faut remarquer aussi, c'est que ce danger menace tout particulièrement les pays de suffrage universel : car, dans ces pays plus que partout ailleurs l'électeur est tenté de s'abstenir. M. Beernaert en donne la vraie raison, lorsqu'il dit : « C'est avec le régime du suffrage universel que les abstentions sont le plus à redouter, car, en raison du grand nombre des électeurs, beaucoup sont tentés de dire : A quoi bon voter ? Que peut faire une voix, de quelle poids pèsera-t-elle dans la balance ? » (1).

Une autre raison pour laquelle l'abstention est particulièrement dangereuse, c'est que le suffrage universel n'est pas le suffrage de tous. Des catégories nombreuses de personnes restent privées du droit de vote : ainsi les femmes, les mineurs, les militaires, etc. Le nombre des non-électeurs dépasse de beaucoup celui des électeurs ; c'est ainsi qu'en France le nombre des électeurs inscrits dépasse à peine le quart des habitants. Si on a soin d'écarter de l'urne cette foule des femmes, des mineurs, c'est qu'on pense que leurs intérêts particuliers, en même

1. Discours prononcé par M. Beernaert, à la Chambre des représentants de Belgique, dans la séance du 30 mai 1893. *Annales parlementaires*, p. 1.539.

temps que l'intérêt général, seront mieux défendus par les citoyens, de qui on exige certaines capacités, que par eux-mêmes. Or, voici que ces citoyens oublient la mission qui leur est confiée, s'affranchissent de leur devoir. Dans ces conditions un véritable préjudice est causé à tous, et particulièrement à ceux qui sont privés du droit de vote ; dès lors, autant vaudrait laisser aux femmes et aux mineurs le droit de participer par leur vote au gouvernement de leur pays.

Jusqu'ici nous avons vu ce qu'il fallait penser de cette opinion, d'après laquelle l'abstention est un droit pour les minorités, le droit de protester contre les majorités triomphantes, et nous avons repoussé, par ses conséquences mêmes, le système d'après lequel les minorités devraient s'isoler dans un silence dangereux. Nous avons fait voir en même temps les autres dangers de l'abstention.

Nous devons signaler un dernier argument en faveur de l'abstention ; cet argument a, comme on va le voir, toutes les apparences d'un paradoxe. Certains politiciens, trouvant sans doute que l'abstention, ainsi présentée comme un droit pour les minorités de protester contre le triomphe d'un parti, d'une forme de gouvernement, d'un homme ou d'une idée, n'était pas suffisamment légitimée, ont poussé le paradoxe jusqu'à prétendre que c'était le meilleur, le plus efficace ou même le seul moyen de protester.

Ils ont dit que l'émission d'un vote, même hostile, pouvait passer pour une reconnaissance implicite, une consécration de la forme de gouvernement, par exemple, à laquelle on refuse d'adhérer. On ne pousse pas plus loin le paradoxe. Ainsi quand une armée en rencontre une autre, le seul moyen de la vaincre c'est de faire comme si elle n'existait pas et de ne pas livrer la bataille. L'évidence de ce paradoxe en fait une arme peu dangereuse contre le vote obligatoires et en rend la réfutation inutile et vaine. Si on le prenait au sérieux, on aboutirait à d'étranges déductions. Il faudrait convenir qu'un parti ne doit pas voter pour ses candidats, de crainte que ses adversaires ne triomphent, et on se demande avec quelque inquiétude ce qui arriverait si les deux partis en présence se trouvaient hantés par la même crainte. Aussi, nous n'insistons pas, et nous nous contentons de répéter que le meilleur et le seul moyen pour la minorité de procéder contre la majorité : c'est de voter.

Mais comme on pourrait nous opposer que nous forçons ainsi l'électeur à se décider pour un homme, pour une idée, pour une forme de gouvernement, c'est-à-dire que nous portons atteinte à sa liberté individuelle, nous sommes obligés de rappeler que cet argument aurait sans doute quelque valeur, si le suffrage politique devait être considéré comme un droit individuel inséparable de la qualité d'être humain,

mais que telle n'est pas la nature de l'électorat. L'électorat, nous le répétons, est sans doute un droit, mais c'est surtout un devoir : ce dernier caractère est essentiel et l'emporte sur le premier ; dès lors, on ne peut plus dire que, si l'électeur a le droit de voter, il doit avoir nécessairement le droit de ne pas voter.

C'est ce qu'exprime avec netteté M. de Laveleye : « Voter est, dit-on, pour l'homme un droit naturel, le complément indispensable de la liberté et l'attribut nécessaire de la personnalité humaine. Qui obéit à des lois qu'il n'a pas contribué à faire, est asservi.

« Erreur. Voter n'est pas disposer de soi et agir librement, c'est prendre part au gouvernement et à l'administration des intérêts de tous...

« Le droit de voter n'est pas l'attribut nécessaire de la personnalité humaine, car on ne l'accorde ni aux femmes, ni aux mineurs, ni aux interdits, qui sont pourtant des êtres humains. Pourquoi le leur refuse-t-on ? Parce qu'on suppose qu'ils en feront un mauvais usage » (1).

Comme le remarque justement M. de Castellane : « ...Non, le vote obligatoire n'est pas une atteinte à la liberté du citoyen...

« Les lois ne sont-elles pas toujours faites en vue

1. Emile de Laveleye. *Le gouvernement dans la Démocratie*, tome II, p. 19.

d'obliger les hommes à remplir certains devoirs, dont l'inexécution porterait préjudice à leurs concitoyens ? Le droit électoral n'a pas été introduit seulement au profit de celui qui l'exerce, il a été inventé pour le bien de la société toute entière. De là, il résulte que le vote est un devoir et un devoir strict. La loi de la solidarité humaine est plus puissante là que partout ailleurs » (1).

« Il est puéril, dit M. Paul Laffitte, de dire qu'en me forçant de voter on porte atteinte à ma liberté. C'est jouer sur les mots, car la liberté, pas plus dans la vie publique que dans la vie privée, ne consiste à s'affranchir du devoir » (2).

*Bulletins blancs.* — Mais si l'on ne peut nous objecter que le vote obligatoire soit une atteinte à la liberté individuelle, nous convenons cependant que s'il est du devoir de tout électeur de voter, on ne peut le forcer à exprimer une opinion. Or, il peut arriver, il arrive même souvent, qu'ayant à choisir entre plusieurs candidats, l'électeur qui ne demanderait qu'à voter, a de justes raisons de ne se déclarer ni pour l'un ni pour l'autre, dans le cas où ils ne représentent pas les idées qui sont les siennes. Et,

1. M. de Castellane. *Essai sur l'organisation du suffrage universel*.

2. Paul Laffitte. *Le suffrage universel et le régime parlementaire*, p. 149.

nous dira-t-on, en forçant cet électeur à manifester par son vote une opinion qui ne peut être la sienne, vous commettez une véritable iniquité ; cette fois ce n'est plus à cette liberté à peine digne de ce nom, et qui consiste seulement à user ou à ne pas user d'un droit, mais à cette liberté qui est la plus précieuse de toutes, la liberté de la pensée que vous portez atteinte.» Et nous avouons que nous n'aurions rien à répondre à un tel argument, s'il était vrai que le vote obligatoire pût avoir pour conséquence de forcer l'électeur à voter contre son opinion.

Mais cet argument tombe de lui-même devant cette simple remarque que le vote n'est pas nécessairement l'expression d'une volonté précise, positive, que rien ne force l'électeur à voter pour tel candidat ou pour tel autre, qu'il est tenu seulement de déposer un bulletin dans l'urne, et que ce bulletin peut être un bulletin blanc.

Remarquez d'ailleurs qu'on ne peut dire qu'il y ait là une véritable abstention : comme l'a dit M. Bardoux : « Mettre un bulletin blanc, c'est voter » (1).

Voter, en effet, ce n'est pas nécessairement exprimer une opinion positive. Le vote n'est pas toujours une adhésion, il peut être aussi, il est souvent, une

1. Proposition de loi de M. Bardoux, du 13 juillet 1880. Exposé des motifs. *J. O.*, p. 10.940. *Ann.*, 2.950.

protestation ; et si l'électeur ne veut pas protester, en prenant parti pour un candidat qui ne lui plait guère plus que l'autre, il a un autre moyen de protester, c'est de voter blanc. C'est ce moyen qu'emploieront les minorités, lorsqu'elles ne se sentiront pas assez fortes pour faire une démonstration sérieuse sur le nom d'un candidat. Ainsi, à la différence de celui qui s'abstient, celui qui vote blanc exprime une opinion, fût-elle négative, fût-elle une protestation.

« Pour ce qui est des bulletins blancs, dit M. Beernaert, il est évident qu'on ne pourrait, en aucune hypothèse, empêcher l'électeur d'user de son droit sous cette forme, puisque le vote est secret. Mais autre chose est de s'abstenir, autre chose est de déposer un bulletin blanc.

« Le bulletin blanc, surtout lorsqu'il s'en trouve un grand nombre, peut avoir une signification politique qui serait parfaitement comprise. Il est des cas où il constituerait une manifestation de l'esprit public » (1).

Mais voici l'objection. Tout le monde l'a faite ou a pu la faire, et elle n'a pas échappé à l'esprit perspicace de M. Sarcey. « A quoi cela servira-t-il, s'est écrié le célèbre critique, répondant à M. Paul Lafitte partisan du vote obligatoire, puisque le bulletin

1. Discours à la Chambre des représentants de Belgique, du 30 mai 1893. *Annales parlementaires*, p. 1.539.

blanc ne compte pas dans le recensement du vote».

D'abord, cela servira à protester, comme nous venons de le dire, et c'est le seul service qu'on puisse attendre du bulletin blanc dans l'état actuel de la législation. Nous voudrions qu'il ait un effet plus immédiat et plus significatif.

Les bulletins blancs permettent seulement aux minorités de prendre conscience de leur force pour l'avenir, mais ils n'ont pas d'effet dans le présent ils ne sont qu'une protestation platonique. Aussi serions-nous partisans d'une mesure qui donnerait aux bulletins blancs un effet qu'ils n'ont pas actuellement. On sait que d'après la loi électorale les bulletins blancs ne sont pas comptés comme suffrages exprimés, que le calcul de la majorité s'établit en dehors d'eux. Aussi, tout au plus, le grand nombre des bulletins blancs pourrait-il encourager un timide à poser sa candidature, dans l'espoir de rallier les mécontents; ou encore, dans le cas où le nombre des bulletins blancs dépasserait le chiffre des suffrages obtenus par le candidat, pourrait-on espérer que celui-ci aurait assez de pudeur pour refuser un siège conquis dans des conditions aussi peu glorieuses. Mais il nous semble qu'au lieu de compter sur ce sentiment très respectable, et sans nier, d'ailleurs, qu'il puisse exister dans les consciences pures de candidats, qui n'auraient pas cru devoir laisser

dans les luttes électorales leur délicatesse naturelle, nous pensons qu'il serait plus simple et aussi plus sûr de décider que, pour le calcul de la majorité requise, les bulletins blancs seront comptés comme des suffrages exprimés (1). Par ce moyen, peut-être, les abstentionnistes arriveraient-ils à éliminer les candidats en présence, et à susciter des candidatures nouvelles.

D'ailleurs, le vote obligatoire n'aurait pas pour résultat d'augmenter le nombre des bulletins blancs, comme on serait tenté de le croire, en considérant que ceux qui s'abstiennent, et qui cependant sont jaloux de conserver leur droit de vote, n'auront plus qu'une seule ressource : voter blanc.

Mais, comme le remarque M. Beernaert : « Il n'est pas à craindre qu'on en abuse. Du moment où on doit aller voter, on ne se rendra que bien rarement au scrutin pour n'en rien faire (2). »

Cette hypothèse est en effet fort raisonnable, car il est certain, que l'indifférence ou la paresse sont parmi les causes les plus fréquentes de l'abstention. Elle est d'ailleurs confirmée par l'expérience.

Le canton de Zurich, notamment, nous en offre un exemple. « Sur deux referendums cantonaux seu-

1. Proposition de loi relative au vote obligatoire, présentée par M. Alfred Letellier, député, à la séance du 7 février 1889. *J. O.*, du 15 mai 1889, *Doc. parl. ann.* 3.518, p. 345.

2. *Annales parlementaires de Belgique*, p. 1.539.

lement, dit M. Deploige, nous possédons des renseignements très détaillés. Le 4 mai 1879, il y eut, dans les 121 communes à vote obligatoire, 90 o/o de votants et 21 o/o de bulletins blancs ; dans 79 communes à vote libre, il y eut 70 o/o de votants et 11 o/o de bulletins blancs. Dans le referendum du 28 avril 1878, il y eut dans les communes à vote obligatoire 86 o/o de votants et 24 o/o de bulletins blancs ; dans les autres 55 o/o de votants et 20 o/o de bulletins blancs. »

« Pour autant qu'il est permis de tirer une conclusion valable de ces chiffres, on peut donc affirmer que le vote obligatoire, même indirect, fait croître le nombre des votants, et aussi, mais dans une proportion moindre, le nombre des bulletins blancs (1). »

*Causes de l'abstention.* — Nous avons réfuté plus haut les arguments, par lesquels on prétend légitimer l'abstention ; nous avons montré ses dangers ; il nous reste à rechercher ses causes.

Ces causes sont d'ordres divers et ne peuvent en rien, comme on va le voir, se réclamer des principes. Elles sont tirées du fond même du caractère de chaque électeur, de ses habitudes de penser et de vivre,

1. M. Simon Deploige. *Le vote obligatoire en Suisse*, p. 18.

du souci qu'il apporte à la défense de ses intérêts ; en un mot, elles sont très humaines.

Parmi ces causes, la plus commune est l'indifférence. Une foule d'hommes, absorbés par leurs travaux ou entraînés par leur plaisirs, vivent en dehors de toute préoccupation d'intérêt général.

Ils écoutent les conseils de l'égoïsme, tels que ceux-ci, qui ont été résumés en termes éloquents par M. Barboux, avant d'être repoussés par lui : « Crois-moi ; si tu es sage ne te mêle pas à leurs querelles ; vis en paix, chez toi et pour toi ; ne te laisse pas détourner, par leurs appels intéressés, de tes affaires ou de tes plaisirs ; tiens-toi à l'écart, goûte les joies obscures de la vie ; si la tempête te surprend en chemin, abrite-toi le long d'un mur, en attendant qu'elle soit dissipée, et si le hasard te force à abaisser les yeux sur le spectacle de la politique, ne le regarde que pour le mépriser : ta conscience d'ailleurs peut demeurer en repos. Ton vote ne peut rien contre des milliers de votes. Qui entendrait ta voix au milieu de telles clameurs ? Et tu n'as pas sans doute la candeur de croire que ces figurants inconnus qui traversent, comme des ombres, la scène politique soient des maîtres de la destinée des peuples. Ils s'agitent, mais c'est Dieu qui les mène. Il n'a pas besoin de toi pour les mener... » Ainsi parle l'indifférence, dit l'éminent Bâtonnier, et sa voix qui caresse les désirs

paresseux de notre cœur n'est que trop souvent écoutée (1). »

La société pour eux n'existe guère ; ils n'ont pas réfléchi qu'ils font partie d'une société organisée, qui se gouverne elle-même, qu'ils pourraient, qu'ils devraient participer à sa vie, à l'organisation de la machine qui met en branle tous les rouages sociaux : le gouvernement.

Ils ignorent que voter est un devoir ; il faut le leur révéler par une sanction, par une contrainte légale.

Il y a aussi, tout près des indifférents, les sceptiques. On peut même les considérer comme une classe à part dans la foule des indifférents.

Tandis que ceux-ci sont arrivés d'emblée à l'indifférence ou même n'en sont jamais sortis, l'indifférence étant le fond de leur caractère, les sceptiques y sont arrivés à force de raisonnement et d'orgueil. « A quoi bon, disent-ils, faire de la politique, c'est une question de tempérament, il y a pour cela des gens dont c'est le métier, car la politique est un métier ». Il serait vain de leur démontrer qu'on peut voter, sans pour cela faire de la politique, sans surtout devenir un professionnel de la politique, et qu'il ne tient qu'à eux qu'il n'y ait plus de ces professionnels, puisqu'ils peuvent les supprimer par leurs votes.

1. Discours de M. Henri Barbou. *Bulletin du comité de l'Union libérale républicaine*, mai 1897, p. 91.

Le découragement est encore une cause de l'indifférence. C'est lui, nous l'avons vu, qui pousse les minorités à s'abstenir, et nous avons montré que l'abstention était un danger surtout pour elles.

L'indifférence peut résulter encore de l'ignorance, soit à l'égard de la personne des candidats, soit à l'égard de leurs idées. L'ignorance des électeurs en matière politique diminue chaque jour, et on en trouverait bien peu, depuis que le suffrage universel existe, qui ne soient capables de comprendre un programme, tout au moins dans ses grandes lignes. D'une façon générale, les électeurs savent ce qu'ils veulent, et il leur est facile de voir, surtout lorsque les partis politiques sont nettement tranchés, si les idées d'un candidat répondent ou non à leurs aspirations.

Il existe une catégorie d'électeurs, dont l'abstention est particulièrement regrettable, car eux du moins voteraient en pleine connaissance de cause. Il est fâcheux, en effet, de constater que souvent l'élite intellectuelle s'abstient de participer, ne fût-ce que par son vote, à la vie sociale. Sans doute, cette élite pense qu'il ne lui est pas fait sa part dans le vote, que les suffrages devraient se compter non d'après le nombre, mais d'après la qualité des électeurs. Il ne s'agit pas, bien entendu, des qualités toutes extérieures, telles que la fortune, le nom, etc... ; il

s'agit des qualités intellectuelles et morales, fruits de la nature, de l'instruction et de l'éducation. La société, dit-on, a intérêt à être bien gouvernée, et qui, mieux que cette élite, pourrait s'acquitter au nom de tous de cette fonction. L'élite seule devrait donc voter, ou du moins, elle devrait avoir une influence prépondérante dans l'élection ; en un mot, il faudrait instituer le vote plural. »

Mais, sans nous attarder à reproduire les objections qu'on peut faire au vote plural, notamment celle tirée de la difficulté d'établir et de déterminer les capacités requises, nous constatons que, puisque l'élite a le devoir de voter, si elle ne s'acquitte pas de son devoir, il faut une loi pour la faire sortir de sa « tour d'ivoire ». Nous remarquons, d'ailleurs, qu'au cas même où le vote plural serait institué, ce serait une raison de plus pour créer le vote obligatoire, puisque l'abstention serait d'autant plus condamnable, d'autant plus préjudiciable à la sincérité de l'élection, qu'elle se produirait de la part de ceux qui, par leurs capacités, seraient reconnus les plus dignes de participer par leur vote à la vie sociale, au gouvernement de leur pays,

Il est une raison de s'abstenir plus plausible que les précédentes, sinon plus excusable : c'est la crainte. Il peut se faire qu'un électeur soit tiraillé entre sa conscience, qui lui commande de voter pour tel can-

didat, et son intérêt, qui lui commande de voter pour tel autre. Ce peut être un fonctionnaire, qui craint de s'aliéner le candidat influent, lequel cependant ne représente pas ses idées ; ce peut être un de ces nombreux électeurs qui voudraient bien se conduire comme des hommes libres, dire très haut leurs pensées, afficher leurs idées et leurs préférences, mais qui n'osent pas, car ils sont tenus, où se tiennent, on ne sait pourquoi, sous la dépendance de quelque tyranneau de village ou de petite ville, dont la seule tactique consiste à effrayer les naïfs et les simples. Et ces braves gens, qui ont le désir de voter librement, mais n'ont guère que cela, sont légion.

Que dire de ceux qui s'écartent de toute participation à la vie sociale, sous prétexte que les vertus de la vie privée y sont en danger ? On peut leur répondre avec M. de Falloux : « Toute vertu qui abdique les devoirs du citoyen n'est pas une vertu, ou n'est que la moitié d'une vertu. »

« Aucune vertu privée ne se conserve ni sûrement, ni longtemps, au sein de l'oisiveté, et, de toutes les activités salutaires à l'homme, l'une des plus salutaires est assurément l'activité sociale. Vivre de bonne heure sous les yeux de ses concitoyens, prendre de bonne heure le sentiment et l'habitude de la responsabilité, s'élever graduellement de l'intérêt privé à l'intérêt public, agrandir son

horizon et fortifier le devoir individuel par le devoir collectif, ce n'est pas seulement une bonne école de politique, c'est aussi une bonne école de morale.... »

« Non, l'abstention n'est pas une bonne gardienne de la vie privée, parce que le désœuvrement, même relatif, n'est pas un bon auxiliaire de la vertu » (1).

Citons une dernière cause de l'abstention. Cette cause, à la différence des autres, ne tient pas au caractère de l'individu, elle vient de la fréquence des convocations du corps électoral qui peut devenir un véritable danger pour la sincérité de la représentation nationale. La Suisse surtout nous en donne des exemples. Là, en effet, l'esprit profondément démocratique de la nation, a imaginé le referendum. Ce n'est pas le lieu de discuter ici sur les mérites ou les inconvénients de ce système de consultation populaire. Nous voulons seulement faire remarquer que, pour l'avoir trop souvent pratiqué, on a éloigné des urnes un grand nombre d'électeurs, fort embarrassés de l'exercice d'un droit qui finissait par leur être à charge. Dans les cantons où existe le vote obligatoire, le danger a pu être écarté, et le petit nombre des abstentions est un argument de plus, en faveur de l'efficacité de la me-

1. M. de Falloux, *Discours et mélanges politiques*, 2<sup>e</sup> édition, tome II, p. 275-277.

sure que nous préconisons. Mais il est à craindre que les cantons, lassés de courir à chaque instant aux urnes, finissent par imiter l'exemple de ceux où n'existe pas l'obligation du vote. Et même, cela s'est vu dans le canton de Soleure.

Le principe du vote obligatoire avait été introduit par la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1856, il y fut organisé par la loi du 29 décembre 1860, qui punit l'abstention, non justifiée, d'une amende minime de 70 centimes. La fréquence des referendum finit par paralyser l'effet de la loi, si bien que peu après, on cessa d'appliquer l'amende aux abstentionnistes dont le nombre tomba de 1875 à 1887 à 42 o/o. La Constitution de 1887 supprima l'obligation du vote ; cette suppression fut sans influence, car le nombre des abstentions était déjà considérable.

Il est facile de faire en France la même constatation, non pas à l'occasion du referendum qui n'est pas usité jusqu'ici dans nos mœurs politiques, mais pour la comparaison du nombre des votants au premier et au second tour de scrutin. Le nombre des abstentions est plus considérable au second tour. D'ailleurs cela crée une agitation dans le pays, remue des colères, des passions, entretient les rivalités et les haines. Ce sont, enfin, de nouvelles dépenses qui auraient pu être écartées et qui sont mises à la charge de l'Etat.

*Statistiques.* — Pour apprécier les effets du vote obligatoire, il nous resterait à citer des statistiques empruntées à certains pays qui ont admis cette innovation.

Pour deux pays surtout il serait intéressant de constater ces effets. D'abord en Belgique, mais la loi a été votée en 1893 et les dernières livraisons de l'*Annuaire statistique de Belgique* (publication officielle), datent de 1894.

Pour la Suisse, des chiffres précis nous sont fournis notamment par l'étude consciencieuse qui a été faite du vote obligatoire en Suisse par M. Simon Deploige (1). Cet auteur constate que dans le canton de Saint-Gall, il y a eu dans les referendum fédéraux de 1879 à 1891 73 o/o de votants ; la participation la plus forte a été de 83 o/o, la plus faible de 67 o/o.

Dans le canton de Zurich, le nombre des votants est en moyenne, de 1869 à 1890, de 73 o/o dans les referendum cantonaux ; de 1869 à 1886 de 81 o/o dans les élections cantonales.

Pour les autres cantons, la moyenne des votes valables est à Schaffhouse de 84 o/o, en Thurgovie de 69 o/o, en Argovie de 83 o/o. Il suffit pour s'en convaincre de rapprocher cette moyenne de celle

1. Simon Deploige. *Le vote obligatoire en Suisse*, brochure extraite de la *Revue générale*, de mars 1893.

des cantons qui n'admettent pas le vote obligatoire. Ainsi, à Berne elle est de 48 o/o ; dans le Valais de 57 o/o ; à Fribourg de 61 o/o ; dans le canton de Vaux de 43 o/o ; à Genève de 44 o/o et à Neuchâtel elle descend à 39 o/o.

Dans les pays qui repoussent le vote obligatoire le chiffre des abstentions est beaucoup plus élevé que dans ceux qui l'ont adopté.

Ainsi, s'il faut en croire M. Beernaert, il serait de 50 o/o en Italie, de 65 o/o en Espagne. En Allemagne, d'après M. Stern, tandis que l'abstention dans les élections au Reichstag atteint une moyenne de 30 à 40 o/o, elle s'élève au chiffre énorme de 85 o/o dans les élections au Landtag prussien. En Angleterre et aux Etats-Unis les abstentions sont plus nombreuses qu'en France.

Pour la France, nous avons emprunté à l'*Annuaire statistique*, publié par le Ministre du commerce, un tableau des élections depuis 1815, et nous y avons ajouté une colonne donnant la proportion des abstentions. Nous avons placé ce tableau en appendice à la fin de cette étude.

Il faut remarquer que les abstentions étaient tout aussi nombreuses de 1789 à 1815. « D'après les évaluations des historiens, dit M. Chassin, à l'occasion des élections aux Etats généraux, les citoyens du tiers état, électeurs du deuxième degré, pouvaient

être au nombre de 150.000. En ce qui touche la ville de Paris, il y eut 11.706 votants qui nommèrent 407 électeurs. De ces derniers 317 seulement se présentèrent pour l'élection des députés. Bailly fut élu premier député par 173 voix » (1).

Pétion disait, le 27 mai 1791, à l'Assemblée nationale, que les votants ne représentaient que le 1/5 et même le 1/6 de l'ensemble des électeurs. Et il en fut de même pendant toute la période révolutionnaire et sous l'Empire (2).

1. Chassin. *Les élections et les cahiers de Paris*, en 1789.

2. Pour les abstentions en France : voir *in fine*, l'*Appendice* donnant le tableau des élections depuis 1815.

---

## CHAPITRE III

### ÉTUDE HISTORIQUE DU VOTE OBLIGATOIRE A L'ÉTRANGER ET EN FRANCE

#### I. — Le vote obligatoire à l'étranger.

Nous avons montré, qu'en théorie le vote obligatoire était une conséquence nécessaire de l'idée qu'on doit se faire du suffrage politique, et qu'en pratique il répondait à un véritable besoin, qu'il était le seul remède efficace contre le danger grandissant d'abstentions chaque jour plus nombreuses. Nous devons, avant de déterminer les conditions de son application, avant de proposer la sanction qui lui convient, chercher à l'étranger des exemples de sa réalisation, et signaler les propositions de lois dont il a été l'objet en France. C'est faire beaucoup pour le triomphe d'une idée, que d'établir avec évidence la possibilité de sa réalisation.

La question du vote obligatoire, tandis qu'elle ne faisait que se poser en France, sous forme de pro-

positions de lois, ou dans les écrits des publicistes, avait été discutée dans plusieurs pays, en Europe et en Amérique, et même résolue par certains d'entre eux, qui ont inscrit dans leurs lois le principe de l'obligation du vote.

L'étude de cette question dans les législations étrangères s'impose comme un moyen de nous éclairer sur la valeur du vote obligatoire, sur les conséquences de son établissement, sur les objections qu'il rencontre, sur les prétendus dangers qui en découlent.

Pour étudier le vote obligatoire dans ces différents pays, nous n'avions pas le choix entre les méthodes à suivre. Il va de soi que nous ne pouvions nous conformer purement et simplement à l'ordre alphabétique, qui n'a d'utilité que dans un dictionnaire, que l'on consulte lorsqu'on veut un renseignement précis et isolé sur un fait ou sur un pays. Mais on ne pouvait suivre une telle méthode dans une étude où il s'agit, non pas de présenter les faits dans un ordre purement arbitraire, mais de les grouper pour en dégager une idée, ou une conclusion. Nous ne pouvions non plus employer la méthode historique, et nous le regrettons, car seule elle peut, en rendant compte de l'évolution des idées, nous faire saisir leur enchaînement et leur loi, et nous permettre de tirer du passé des conclusions pour l'avenir.

En effet, il ne s'agit pas ici d'une de ces institutions dont on peut suivre la trace et le développement à travers le temps et l'espace, mais seulement d'un moyen d'assurer au vote son entière sincérité, c'est-à-dire en définitive, de donner au peuple une représentation qu'on puisse considérer comme exacte, et de respecter ainsi le principe de la souveraineté nationale lui-même.

Le système, qui nous a paru le meilleur, et qui d'ailleurs était le seul acceptable, est celui qui consiste à diviser les sanctions, en groupes, d'après leur nature.

On évitera ainsi les redites, qui eussent été inévitables, si on eût procédé en prenant les législations les unes après les autres. Nous n'aurons pas non plus besoin de les rappeler, lorsque dans le chapitre qui suivra, nous ferons la critique de ces différentes formes de sanctions. Enfin, en se reportant aux divisions que nous avons adoptées, on embrassera d'un coup d'œil toutes les législations d'un même groupe.

*I. Lois proclamant le vote obligatoire, mais n'édicant aucune sanction.*

Nous verrons plus loin ce qu'il faut penser de l'efficacité de lois qui posent un principe sans le

sanctionner. Pour le moment, nous devons nous contenter de citer les législations dans lesquelles le principe du vote obligatoire est inscrit, sans qu'il soit accompagné d'une sanction.

*Mexique.* — La constitution du Mexique (1), du 12 février 1857, dispose dans son article 36 : « Les citoyens de la République ont les obligations suivantes... III. Voter, dans leur district, aux élections populaires. »

*République du Salvador.* — La constitution politique de la République du Salvador (2), du 4 décembre 1883, décide dans son article 88 : « Il est interdit de renoncer au droit de voter, et l'exercice de ce droit est obligatoire. »

*Canton d'Uri.* — La constitution du canton d'Uri (3), du 6 mai 1888, détermine nettement le caractère de devoir du suffrage, dans son art. 18 : « La participation à l'Assemblée cantonale et aux Assemblées communales est un devoir civique. »

1. Dareste. *Les Constitutions modernes*, 2<sup>e</sup> édit., t. II, p. 465.

2. *Annuaire de législation étrangère*, 13<sup>e</sup> année, p. 924. Constitution politique de la République du Salvador, trad. par Daguin.

3. *Id.*, 18<sup>e</sup> année, p. 724. Constitution du canton d'Uri, trad. par Gardeil.

Et pourtant dans l'art. 20, il est parlé du suffrage comme d'un droit : « chacun exerce son droit de suffrage dans la commune où il a son domicile. » Cela prouve bien que l'expression ordinairement employée de « droit de suffrage » ne signifie nullement que ceux qui l'emploient repoussent l'idée de devoir.

Il existait bien, autrefois, dans le canton d'Uri, une sanction d'ailleurs assez puérile, et digne, en tous cas, de la simplicité des mœurs antiques. Celui qui n'assistait pas à la grande assemblée annuelle, connue sous le nom de Landsgemeinde, et qui s'y présentait sans épée, était exclu du souper offert par le Landamman à ses électeurs (1).

*Costa-Rica.* — La loi du 2 août 1889 (2), sur les élections, institue le vote à deux degrés. Les assemblées populaires nomment les électeurs, puis ceux-ci, réunis en Assemblée, nomment le Président de la République, les députés et les officiers municipaux. Les électeurs sont nommés par district électoral, leur nombre est proportionnel à la population, à raison de trois titulaires, et un suppléant par mille

1. Deploige. *Le vote obligatoire en Suisse*, p. 6, Bruxelles, 1893.

2. *Annuaire de Législation étrangère*, 19<sup>e</sup> année. Loi du 2 août 1889, sur les élections dans la République de Costa-Rica, analysée par M. Theurault.

habitants. L'assemblée du canton est formée par la réunion des électeurs de tous les districts sans distinction de cantons.

On le voit, ces électeurs, qui sont d'abord des élus, ressemblent à nos délégués sénatoriaux.

La loi du 2 août 1889 a décidé, que la charge d'électeur était gratuite et obligatoire, qu'elle durait quatre années et pouvait être renouvelée indéfiniment. En France, la charge de délégué sénatorial est obligatoire sans être gratuite, et elle ne dure que le temps de l'élection.

*Canton de Neuchâtel.* — La loi du 28 octobre 1891 (1), qui est une loi d'ensemble sur la matière électorale, pose, dans son article 5, le principe du vote obligatoire, mais elle n'édicte aucune sanction.

*Venezuela.* — La constitution des Etats-Unis du Venezuela, du 9 avril 1891 (2), après avoir déclaré que les Etats, formant la fédération des Etats-Unis du Venezuela, reconnaissent leur autonomie respective, et conservent leur souveraineté pour tout ce qui n'est pas la Constitution, décidait, dans l'article

1. *Ann. lég. étr.*, 21<sup>e</sup> année, p. 749. Loi du 28 octobre 1891, sur les élections dans le canton de Neuchâtel, analysée par M. G. Leloir.

2. *Ann. lég. étr.*, 21<sup>e</sup> année, p. 988. Constitution du 9 avril 1891, analysée par M. A. Theurault.

12, que ces Etats doivent assurer, dans leurs constitutions particulières, le suffrage direct, public et obligatoire.

Mais la constitution du 21 juin 1893 (1) ne contient plus cette disposition.

Enfin, en *Suisse*, nous trouvons dans les constitutions de certains cantons le principe de l'obligation sans la sanction. M. Deploige (2), en outre de la constitution d'Uri dont nous avons parlé, cite les constitutions d'Obwalden, art. 16; de Nidwalden, art. 18; de Glaris, art. 31; d'Appenzell (Rhodes extérieures), art. 27; et d'Appenzell (Rhodes intérieures), art. 17.

Pour ces cantons, comme le dit M. Deploige (3) : « Les constitutions y proclament encore l'obligation pour les citoyens d'assister à la grande assemblée annuelle. Mais cette prescription n'est sanctionnée par aucune peine. Les Landsgemeinde ne souffrent point d'ailleurs, de l'abstention même; le peuple se fait un devoir et peut-être un plaisir de s'y rendre en grand nombre.

« Même dans le canton de Zug, où l'accroissement de la population a nécessité le retour à la dé-

1. *Ann. lég. étr.*, 23<sup>e</sup> année. Constitution du 21 juin 1893, analysée par M. Fernand Daguin.

2. Deploige. *Op. cit.*, p. 7, note 1.

3. Deploige. *Op. cit.*, p. 7.

mocratie représentative — tempérée, il est vrai, par le referendum — on retrouve dans la constitution un article 15, aux termes duquel les citoyens sont tenus de se rendre aux assemblées communales. Il convient d'ajouter que cette disposition constitutionnelle est une recommandation morale, plutôt que l'énoncé d'une obligation légale, car aucune peine n'atteint l'électeur qui s'abstient. »

II. *Premier système. — Lois privant la circonscription de sa représentation électorale, en cas d'abstention.*

Le nombre des législations privant la circonscription de sa représentation électorale est très restreint, et il n'y a pas lieu de s'en étonner, si l'on songe combien un tel système est contraire à tous les principes du droit public moderne.

*Grand-duché de Hesse.* — La loi du 6 mars 1880 (1) apporte, sur un point de détail relatif à l'élection des députés des Universités, un amendement à la loi organique électorale du 23 décembre 1818, annexée à la Charte constitutionnelle promulguée le 22 août 1818.

1. *Ann. lég. étr.*, 10<sup>e</sup> année, p. 168. Loi du 6 mars 1880, traduite par M. Fernand Daguin.

Ces députés de l'université, qui font partie de la première Chambre, sont élus dans chaque université — Heidelberg et Fribourg en Brisgau, sont les deux seules, et chacune d'elles élit un député — « par le collège des professeurs ordinaires qui les choisit parmi les professeurs, ou parmi les hommes de lettres, ou les fonctionnaires publics ; le mandat qui leur est confié est de quatre années » (Charte, art. 31).

Or, aux termes de l'article 22 de la loi électorale, l'élection ne pouvait avoir lieu qu'autant que les  $\frac{3}{4}$  des professeurs étaient présents à la réunion, ou s'étaient fait représenter par des fondés de pouvoir. C'est ici que se place l'innovation de la loi du 6 mars 1880. Elle permet de procéder au scrutin après une première convocation demeurée sans résultat à raison de l'absence de plus du  $\frac{1}{4}$  des électeurs, mais à la condition, cependant, que l'assemblée comprenne, cette fois, la moitié plus un des professeurs.

C'est ce que dit l'art. 22 A ; l'un des deux seuls articles placés par la loi de 1880, entre les art. 22 et 23 de la loi électorale de 1818 : « Lorsqu'au jour fixé pour l'élection, on constatera l'absence de plus du  $\frac{1}{3}$  des électeurs, une nouvelle date sera fixée par le commissaire (1) du gouvernement pour procéder au scrutin.

1. Le prorecteur en exercice.

« Au jour qui sera fixé pour la seconde fois, il suffira que la majorité des électeurs soit présente, ou, en tant que cela est admissible, soit représentée par des fondés de pouvoir.

« Un avertissement sera donné aux électeurs à ce sujet dans la convocation qui leur sera adressée en vue de l'élection. »

Et l'article 22 B fixe la sanction ainsi qu'il suit :

« Si, au jour fixé pour la seconde fois, les électeurs ne se présentent pas en nombre suffisant (1), l'Université restera sans représentants pendant la durée de la période législative ».

*Canton de Genève.* — La constitution de la République et du canton de Genève du 24 mai 1847 (2), modifiée par la constitution du 18 mars 1874, remplace le maire et les adjoints par un conseil administratif composé de cinq membres, tous élus au scrutin de liste par l'ensemble des électeurs. Toutefois, lorsque 1.500 électeurs au moins n'ont pas pris part au vote, les membres du conseil administratif

1. C'est-à-dire, aux termes de l'article 22, si le nombre des électeurs présents n'est pas de la moitié plus un, ou s'ils ne se sont pas fait représenter par des fondés de pouvoirs.

2. *Bulletin de la Société de législation étrangère.* Communication d'une étude de Demombynes, sur l'organisation municipale des cantons de Genève et de Berne, faite à la séance du 8 mars 1882, tome XI, p. 290.

ne sont plus élus par l'assemblée des électeurs, mais nommés par le conseil municipal qui doit les choisir parmi les dix citoyens ayant obtenu le plus de suffrages. Ainsi, la peine sans doute n'est pas bien grave, puisque les cinq membres du conseil administratif se trouvent parmi les dix ayant réuni le plus de voix. Mais on ne peut, quand même, dire qu'ils soient les représentants du peuple, puisqu'ils n'ont pas été élus par lui, mais nommés par le conseil municipal.

*Grand-duché de Bade.* — C'est une mesure analogue qui est prise dans le grand-duché de Bade, quand l'élection du bourgmestre n'a pu se faire dans les conditions déterminées par la loi.

La loi relative à l'organisation et à l'administration municipales (*Gemeineordnung*), a été modifiée par une loi du 22 juin 1890, dont l'article 14 (1) décide que l'élection du bourgmestre a lieu à la majorité absolue, mais que, lorsqu'elle n'a été obtenue par aucun candidat après trois séances successives, ou lorsque le candidat élu est inéligible, le gouverneur a le droit de nommer le bourgmestre, mais pour deux années au plus, au lieu de neuf ans.

*Russie.* — La loi sur l'organisation urbaine en

1. *Ann. lég. étr.*, 20<sup>e</sup> année, pp. 285-287. Lois analysées par M. Fernand Daguin.

Russie (1), du 11 juin 1892, dispose dans son article 54 : « Si, après que les mesures indiquées aux articles 51-53 ont été prises, le nombre des conseillers portés sur la liste se trouve inférieur aux  $\frac{2}{3}$  du nombre total fixé par l'article 56, le ministre de l'intérieur complète le nombre manquant de conseillers, en appelant des personnes ayant rempli le poste de conseiller pendant le dernier quadriennat, et en commençant par celles qui ont eu le plus de voix ; en cas d'égalité, c'est le sort qui décide ».

Cette intervention du ministre de l'intérieur, se substituant aux électeurs pour nommer les conseillers qui restent à élire, ne se produit qu'après deux tentatives d'élection restées infructueuses. En effet, l'article 53, auquel renvoie l'article 54, s'exprime ainsi : « Si, lors des premières élections par l'assemblée ou une des sections, le nombre des conseillers élus est inférieur à celui des conseillers à élire et de leurs suppléants, le maire convoque à nouveau l'assemblée électorale ou la section, à fin d'élection des conseillers et suppléants manquants, et en informe en même temps le gouverneur ».

De même, l'article 52 prévoit le cas où la commission locale pour les affaires urbaines, chargée de

1. *Ann. lég. étr.*, 22<sup>e</sup> année, p. 750. Loi sur l'organisation urbaine en Russie, sanctionnée par S. M. l'Empereur, le 11 juin, 1872, traduite par M. Jean de Kapist.

vérifier les résultats des élections, aurait relevé des irrégularités dans l'élection de quelques-uns des conseillers, et les aurait remplacés par les suppléants, en commençant par ceux qui ont eu le plus de voix. Dans ce cas, l'article 52 dispose : « Si, le nombre des conseillers ainsi complété, ou le nombre des conseillers élus par une des sections, est inférieur au nombre des conseillers à élire, la commission décide qu'il sera procédé à des élections complémentaires par l'assemblée ou la section compétente ».

Dans ce cas aussi, le ministre de l'intérieur complète la liste des conseillers, si l'élection n'a pas donné de résultats pour certains d'entre eux.

*Etats-Unis d'Amérique.* — Nous lisons à l'amendement XII<sup>e</sup> de la Constitution, (1) que : « Si personne n'a obtenu cette majorité (de l'ensemble des électeurs), la Chambre des représentants choisira immédiatement, au scrutin, le Président, parmi les trois candidats ayant obtenu le plus de voix pour la présidence. C'est ici la Chambre des représentants qui est substituée aux électeurs, pour le choix du Président.

1. Dareste, *Les Constitutions modernes*, tome II, p. 369. Amendement XII, proposé par le 8<sup>e</sup> congrès, le 12 décembre 1803, et ratifié le 25 septembre 1804.

*Brésil.* — L'article 47 de la constitution du 24 février 1891 (1) dispose : « Le Président et le vice-Président de la République sont élus par le suffrage direct de la nation à la majorité absolue des voix... Si aucun des candidats n'a réuni la majorité absolue, le congrès élira, à la majorité des membres présents, l'un des deux candidats qui auront obtenu le chiffre de voix le plus élevé, à l'élection directe... En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé sera réputé élu. »

C'est ici le congrès qui est substitué aux électeurs.

*République Argentine.* — La constitution de la nation argentine du 25 septembre 1860 (2), sans proclamer d'une façon formelle le vote obligatoire, l'adopte implicitement. Mais avant d'expliquer le cas dans lequel le vote est obligatoire, il est nécessaire d'expliquer dans quelles circonstances a lieu le scrutin. Cette explication ressort de la lecture de l'article 83, ainsi conçu : « Dans le cas où il n'y a point de majorité absolue à cause de la division des voix, le congrès se prononcera entre les deux noms qui auront obtenu le plus grand nombre de suffrages.

1. Dareste. *Les Constitutions modernes*, 2<sup>e</sup> édit., tome II, p. 639.

2. Dareste. *Id.*, tome II, p. 537-538.

Si le chiffre de voix le plus élevé a été obtenu par plus de deux personnes, le congrès fera son choix entre toutes ces personnes. Lorsque le chiffre de voix le plus élevé a été obtenu par une seule personne, mais que le chiffre immédiatement inférieur a été obtenu par deux ou plusieurs personnes, le congrès fera son choix entre toutes les personnes ayant obtenu l'un et l'autre chiffre. »

Et l'article 84 précise le cas où le vote est obligatoire : « Cette élection se fera à la majorité absolue des suffrages et au vote uninominal. Si le premier scrutin vérifié ne donne pas de majorité absolue, il y aura lieu à un second tour de scrutin, le vote se restreignant aux personnes qui ont obtenu la majorité relative au premier tour. En cas de partage, le vote est recommencé, et, en cas de nouveau partage, la décision appartient au président du Sénat (pour la première fois au président du congrès constituant). Aucun scrutin, ni aucune rectification sans la présence des  $\frac{3}{4}$  du chiffre total des membres du congrès. »

Avant de passer à l'examen des législations qui consacrent les sanctions de la seconde catégorie, nous devons faire une remarque importante au sujet des législations que nous venons d'examiner. Il est facile de les distinguer en deux groupes, dont le premier comprend les législations du grand-duché

de Hesse, du canton de Genève, et de la République Argentine ; et le second, celles du grand-duché de Bade, de la Russie, des Etats-Unis d'Amérique et du Brésil. Des législations du premier groupe nous n'avons rien à dire, elles rentrent bien dans notre sujet, car si elles n'adoptent pas formellement le vote obligatoire, si elles ne contiennent aucun texte qui en pose le principe, elles le supposent ; la sanction qui intervient ne peut se concevoir en effet que comme étant la sanction de l'obligation du vote, puisqu'elle punit l'abstention.

Quant aux législations du second groupe, bien qu'elles ne supposent pas le vote obligatoire, bien qu'elles n'édicte pas des sanctions, mais se bornent à prendre certaines mesures dans le cas où la majorité absolue n'a pas été atteinte par certains candidats, nous avons cependant cru devoir les citer. La raison pour laquelle nous nous sommes décidés à le faire, c'est que, comme les autres législations du groupe, elles privent les électeurs de leur représentation. En effet, elles consistent à transporter, des électeurs à un congrès, comme au Brésil, ou à une chambre, comme aux Etats-Unis, le droit d'élire les candidats qui n'ont pas obtenu la majorité requise ; ou bien elles substituent à l'élection par le corps électoral la nomination de ces mêmes candidats par le gouverneur, dans le grand-duché de Bade, ou

par le ministre de l'intérieur en Russie. Dans tous ces cas, le droit de l'électeur de choisir lui même ses représentants disparaît ; ils sont privés de leur représentation. Ainsi nous le répétons, c'est une simple mesure prise au cas où la majorité absolue n'est pas atteinte, ce n'est pas la sanction du vote obligatoire, qui n'est adopté ni formellement, ni même implicitement par ces législations. Ceux qui ont commis une telle confusion auraient pu facilement l'éviter ; car il n'était pas besoin d'une longue réflexion pour s'apercevoir que, si la majorité absolue n'est pas atteinte, la raison n'en est pas nécessairement dans le nombre des abstentions, mais bien plutôt dans le partage des voix. Et telle est ici la seule raison, puisqu'on suppose que certains candidats sont élus, ayant obtenu la majorité absolue.

### III. *Deuxième système. — Sanctions pécuniaires.*

L'idée de sanction pécuniaire se présente sous deux formes. Dans l'une on met à la charge des électeurs qui se sont abstenus les frais du scrutin demeuré sans résultats ; dans l'autre on frappe les abstentionnistes d'une amende fixe ou proportionnelle.

§ 1. — *Les frais du scrutin infructueux sont à la charge des abstentionnistes.*

Nous trouvons ce système réalisé dans deux législations actuellement en vigueur.

*Bavière.* — La loi du 22 mars 1881, modifiant quelques-unes des dispositions de la loi du 14 juin 1848 relative à l'élection des députés au Landtag, dispose dans son article 21 (1) : La présence des  $\frac{2}{3}$  des électeurs du second degré est nécessaire pour la validité des élections des députés.

« Si l'élection ne peut avoir lieu au jour indiqué, par suite de l'insuffisance du nombre des électeurs présents, les électeurs absents sans motifs suffisants d'excuse seront tenus de supporter les frais occasionnés par les opérations électorales demeurées sans résultat. Dans ce cas le commissaire électoral est autorisé à fixer un nouveau jour pour l'élection. »

Cet article est suffisamment clair pour nous dispenser d'y rien ajouter.

*Grand-duché de Bade.* — La loi du 25 août 1876 (2),

1. *Ann. lég. étr.*, 11<sup>e</sup> année, p. 248. Loi du 22 mars 1881, traduite par M. Fernand Daguin.

2. *Ann. lég. étr.*, 6<sup>e</sup> année, pp. 341-342. Loi du 25 août 1876, traduite par M. Fernand Daguin.

modifiant la loi organique électorale annexée à la charte constitutionnelle, pose, dans son article 52, le principe du vote obligatoire. « Le mandat d'électeur du deuxième degré ne peut être refusé par un citoyen badois sans un motif sérieux, tel qu'une maladie ou un voyage urgent. »

Il faut remarquer tout d'abord que le Parlement badois, ou Diète du pays (Landtag), est constitué par la réunion de deux Chambres. Il ne s'agit pas ici de l'élection à la première chambre qui est composée de membres de droit, de membres nommés par le Grand Duc et de députés de la noblesse, et de l'Université, mais seulement de la deuxième chambre qui se compose des députés de la nation. Or, l'élection des députés a lieu à deux degrés. Et c'est le mandat d'électeur du deuxième degré que l'article 52 déclare obligatoire.

L'article 56 décide que la présence des  $\frac{3}{4}$  au moins des électeurs élus par l'arrondissement sera nécessaire pour qu'il puisse être procédé au scrutin.

Et l'article 57 contient la sanction, pour le cas où le nombre d'électeurs, nécessaire pour l'élection, n'est pas atteint : « Lorsqu'au jour fixé pour l'élection, il manque plus du  $\frac{1}{4}$  des électeurs de l'arrondissement, ceux d'entre eux, dont l'absence n'est pas justifiée par un empêchement légal, sont tenus de supporter les frais faits pour la convocation et pour la

réunion ; le commissaire du gouvernement renvoie le scrutin à une époque qu'il détermine.

« A cette seconde date, il suffit que la majorité des électeurs de l'arrondissement soit présente.

« On en donne avis aux électeurs dans leur convocation. »

D'ailleurs, des précautions sont prises pour vérifier les noms des électeurs, dont l'absence a fait remettre le scrutin et qui doivent en supporter les frais. Art. 62 : « Lorsque tous les bulletins sont déposés, ils sont mêlés, puis extraits un à un de l'urne ; on lit ensuite à haute voix leur contenu et leur numéro d'ordre. Le secrétaire dresse la liste des votes, en ayant soin d'inscrire, à côté du nom du candidat, le numéro du bulletin qui contient son nom ; un autre membre de la Commission tient, de son côté, une autre liste. Les deux listes font partie intégrante du procès-verbal et sont légalisées par la Commission électorale.

« Autant que possible, les personnes qui légalisent doivent vérifier les bulletins. »

## § 2. — *Amende.*

La seconde forme que revêt l'idée de sanction

i. Demombynes, *Constitutions européennes*, p. 171 et suivantes.

pécuniaire est celle de l'amende, qui a vraiment les caractères d'une sanction pénale.

*Danemark.* — La loi du 12 juillet 1867 règle les élections parlementaires. Or, cette loi pose le principe du vote obligatoire, mais non pas dans toutes les élections.

Il faut, tout d'abord, distinguer entre les deux Chambres composant le Parlement danois ou Rigsdag. Notre disposition ne s'applique pas aux électeurs appelés à élire les membres du Folkething (deuxième Chambre), qui sont élus par le suffrage universel et direct, sans aucune condition de cens.

Elle ne s'applique qu'aux élections du Lands-thing (première chambre), dont les membres sont élus par le suffrage à deux degrés et suivant un mode assez complexe, et elle ne s'applique qu'aux électeurs du second degré.

Voici en quels termes M. Demonbynes analyse la loi du 12 juillet 1867 : « Les fonctions d'électeur au deuxième degré sont obligatoires, sauf au cas d'excuse admise par le bureau, au plus tard dans les deux jours de l'action ; si l'excuse est admise, l'autorité communale provoque une nouvelle élection (1). »

Voici maintenant la sanction : « Ceux des élec-

1. *Op. cit.*, p. 171.

teurs immédiats (1), qui seraient empêchés, doivent sans retard en informer le bureau qui les remplace de suite à l'aide de la liste supplémentaire. A défaut d'avis donné en temps utile, ils doivent se présenter, et en cas d'absence non justifiée par un empêchement légal, le bureau les frappe d'une amende de 20 rigsdalers (56 fr.).

« De même si les électeurs élus (2) ne se présentent pas, ou viennent trop tard, ou ne prennent point part au vote sans justifier d'un empêchement légal, le bureau les frappe d'une amende de 20 rigsdalers (3). »

*Bulgarie.* — La loi électorale du 25 août 1882, abrogeant la loi promulguée le 17 décembre 1880, ne pose pas en termes formels le principe du vote obligatoire, mais son article 42 le suppose, car il punit l'abstention : « Chaque votant (électeur au second degré), qui n'assiste pas aux élections sans motifs légitimes, est puni par le Juge de paix d'une amende de 10 à 40 fr., acquise à la caisse municipale. »

Cet article ne vise que les élections aux conseils municipaux, mais d'autres articles le déclarent ap-

1. On appelle électeurs immédiats, ou spéciaux, ceux qui sont pris parmi les électeurs les plus imposés, qui n'exercent leur prérogative qu'en dehors de Copenhague.

2. On appelle ainsi les électeurs qui sont élus par les collèges de Copenhague, des villes et des campagnes.

3. P. 173.

plicable aux élections aux conseils de districts, et à l'élection des députés à l'assemblée nationale ordinaire.

Il faut remarquer aussi que l'article 59 a soin de dire : « Si les candidats en nombre égal à celui des sièges à pourvoir, n'ont pas obtenu plus de la moitié des voix des électeurs, on procédera sur-le-champ à de nouvelles élections supplémentaires, pour pourvoir aux sièges que le premier tour de scrutin aurait laissés vacants.

« La seconde fois l'élection a lieu à la majorité, quelque soit le nombre des voix.

« Cette élection dure une heure et a lieu d'après les règles exposées ci-dessus. »

Pour constater les noms des abstentionnistes qui doivent être frappés d'amende, on procède ainsi dans les élections aux conseils municipaux : « Lors des élections, on dresse un procès-verbal constatant comment elles ont eu lieu.

« Ce procès-verbal est signé des membres du bureau, et des votants (*glasni*) présents, qui le désirent... Le procès-verbal contient... *e*) le nombre des votants inscrits sur les listes ; *f*) le nombre des votants qui ont pris part aux élections ; *g*) le nombre des votants absents. » Art. 57 (1).

1. *Ann. lég. étr.*, 12<sup>e</sup> année, p. 940 et suiv... Loi électorale du 25 août 1882, traduite par M. Bastien.

Pour les élections au conseil de district et pour l'élection des députés à l'assemblée nationale ordinaire, des formalités sont arrêtées par l'art. 85.

D'ailleurs, pour ces deux dernières espèces d'élections, les électeurs obligés de se déplacer, touchent une indemnité prévue par l'art. 87 : « Une indemnité de 40 centimes par kilomètre est allouée aux délégués votants ayant assisté aux élections, d'après la distance de la commune au chef-lieu du district.

« Cette indemnité est payée sur les sommes du conseil du district, immédiatement après l'élection, et sur le vu du certificat dont chaque délégué est muni ».

Il ne faudrait pas voir, dans cette suppression de l'indemnité, une nouvelle sanction pécuniaire.

La loi bulgare ne veut pas punir par ce moyen les abstentionnistes, mais simplement supprimer une indemnité qui n'a de raison d'être que lorsque le déplacement, en vue duquel elle a été créée, s'est produit.

*Suisse.* — Il nous reste à étudier le vote obligatoire dans certains cantons suisses et en Belgique, et c'est la partie la plus importante de cette étude de législation étrangère.

C'est surtout en Suisse, ou plus précisément dans

certains cantons de la Suisse, qu'il est intéressant d'étudier le vote obligatoire, d'en rechercher les origines et les raisons, d'en étudier l'application, d'en mesurer les effets.

La Suisse, en effet, est, par une sorte d'instinct national, le pays de la démocratie.

Nul peuple n'a une participation plus directe à la vie sociale, nul ne s'occupe plus directement de ses intérêts; la gestion de la chose publique se fait par le concours de tous; l'individu, en même temps qu'il a la connaissance de ses droits, à la conscience de ses devoirs.

L'idée de sa responsabilité envers les autres, envers la société, s'impose tout naturellement à lui; il comprend que si, comme citoyen, il a des droits très étendus, il a des devoirs corrélatifs. L'électeur qui a le droit de législation directe, comprend qu'on puisse exiger de lui l'exercice de ce droit avec plus de rigueur que d'un électeur dont le droit se borne à élire un député qui n'appliquera pas toujours ses idées. Et, si pour les autres pays on peut conclure par voie d'analogie de l'obligation d'être tuteur ou juré à l'obligation de voter, en Suisse l'idée d'obligation est entrée bien plus avant dans les mœurs, et de là dans les institutions (1). Le service militaire est obligatoire, l'instruction est obligatoire, certaines fonc-

1. Cf. Deploige. *Op. cit.*, p. 23.

tions administratives, conférées par l'élection directe du peuple, sont obligatoires. Comment n'aurait-on pas été amené à considérer comme obligatoire l'exercice du droit de suffrage ? puisque c'est par l'exercice de ce droit que l'électeur prend part à la vie nationale, qu'il se révèle vraiment citoyen.

Et la constatation de ces faits est, disons-le en passant, une des raisons les plus décisives en faveur de l'introduction dans notre législation du principe du vote obligatoire. La démocratie française, elle aussi, sent qu'à mesure que les droits de l'individu sont plus nombreux et plus étendus, plus nombreux et plus étendus doivent être aussi ses devoirs ; l'idée d'obligation, loin de s'opposer à l'idée de droit, la complète.

C'est donc parce que certaines des raisons, et les plus puissantes, qui expliquent l'introduction dans la législation de plusieurs cantons suisses, du principe du vote obligatoire, nous paraissent s'appliquer aussi à la France, que nous croyons devoir nous étendre sur l'histoire du vote obligatoire en Suisse.

Sans qu'il soit besoin de remonter jusqu'aux origines du vote obligatoire en Suisse, disons seulement qu'elles sont fort anciennes.

Il existait au moyen âge dans les républiques d'Appenzell, de Glaris, de Zug, Uri, de Schwytz et d'Unterwalden, une grande assemblée annuelle, la

Landsgemeinde. Dans cette assemblée, qui était la plus haute autorité du canton, on votait les impôts, on élaborait les lois. Or, la présence des citoyens actifs était obligatoire. Seuls, ils pouvaient y assister, ils devaient y paraître avec la rapière au côté, signe auquel on reconnaissait l'homme libre. Les historiens pensent que l'obligation d'assister à la Landsgemeinde trouvait sa justification dans ce fait, que dans cette assemblée, le peuple jurait fidélité aux coutumes du pays et aux autorités constituées. C'était donc l'acte le plus important que devait accomplir le citoyen actif, et on comprend qu'il ait été obligatoire.

Quelle en était la sanction ? L'amende, en dehors de certaines sanctions quelque peu puériles, nous apparaît comme la seule qui plus tard sera adoptée par les cantons suisses. A Nidwalden, elle était de 5 livres ; à Glaris, de 2 livres ; dans le canton d'Appenzell (Rh. ext.), de 5 livres. Plus tard, les constitutions de ces cantons ont continué à proclamer obligatoire la présence à la Landsgemeinde, mais elles ont supprimé la sanction.

Jusqu'ici, nous avons vu seulement que le vote obligatoire en Suisse a des racines profondes dans le passé. Voyons quels sont, en dehors des cantons qui proclament le vote obligatoire sans le sanctionner, ceux qui actuellement l'admettent et le sanctionnent.

*Saint-Gall.* — L'introduction du vote obligatoire dans le canton de Saint-Gall, date d'une loi du 23 avril 1835. Cette loi fut votée alors que la constitution de 1831 était en vigueur. D'après cette constitution, les citoyens devaient se réunir en assemblées de district ou en assemblées de commune. Dans ces assemblées se faisaient certaines élections.

Bien que les réunions ne fussent pas très fréquentes, puisque les assemblées de district se réunissaient le premier lundi de mai, tous les deux ans, pour élire les députés, et tous les quatre ans pour élire les juges, et que les assemblées communales se tenaient le second dimanche de mai, tous les deux ans, pour l'élection du conseil communal, et tous les ans pour la nomination du juge de paix, cependant les abstentions étaient nombreuses ; aussi le besoin se fit sentir d'une loi qui rendit obligatoire la présence aux assemblées. La loi du 23 avril 1835 punit d'une amende de 5 florins, toute absence aux assemblées de district, et de 2 florins, toute absence aux assemblées communales. Au-dessus de 60 ans, les électeurs absents n'étaient pas punissables, demême que ceux qui pouvaient invoquer une cause légitime d'excuse.

La loi constitutionnelle de 1861 modifia ce système. Elle supprima les districts comme circonscriptions électorales. Chaque commune devint un collège

électoral qui nomma un député au moins. Les assemblées communales furent désormais les seules assemblées électorales. L'article 20 de la constitution décida que les électeurs, âgés de moins de 60 ans, seraient tenus d'assister à ces assemblées. Les articles 110 et 113 les obligèrent aussi à des réunions spéciales, non périodiques, et dans lesquelles on ne renouvelait pas les corps constitués, mais où ils exerçaient leur droit de vote sur les lois votées par le Grand Conseil.

C'est sous l'empire de cette constitution que la loi du 9 mai 1867, encore actuellement en vigueur, réorganisa le vote obligatoire. Elle frappe l'absent d'une amende de 2 francs. Elle prévoit des cas d'excuses. Avant la réunion, une carte de légitimation est remise à l'électeur, elle lui donne droit au vote, et par ce moyen il est possible de contrôler sa présence. Les absents ont huit jours pour faire valoir leurs excuses.

La constitution de 1890 n'a pas touché au principe du vote obligatoire, mais elle a décidé que le vote serait secret pour l'élection des députés, des membres du Conseil d'Etat, des Préfets de district. Le vote sera secret si le  $\frac{1}{3}$  des électeurs le demande, pour l'élection des conseillers communaux. Il faut remarquer que, d'après la loi de 1835, le vote était public dans les assemblées de district, et que dans

les assemblées communales, il était public ou secret suivant la volonté des électeurs.

La constitution de 1867, en supprimant les assemblées de district, décida que le vote dans les assemblées communales serait public, ou secret au gré de l'assemblée.

Cette règle fut maintenue dans la loi de 1867. Or, il va de soi que l'obligation de voter, quand le vote est public, doit sembler plus lourde à l'électeur qui, dans ce cas, peut avoir des raisons particulières de s'abstenir, soit pour dissimuler son opinion, soit pour ne pas déplaire à tel candidat.

Et cependant, cela n'a pas empêché le principe d'être appliqué et de produire ses effets. Il semble que ce soit une raison de plus, puisque le vote est secret en France, pour ne pas craindre d'introduire le principe de l'obligation du vote dans nos lois.

Quant aux résultats, M. Deploige regrette de ne pouvoir donner des statistiques précises, surtout une statistique comparative, des abstentions et des condamnations prononcées.

Nous avons d'ailleurs reproduit, à leur place, les statistiques que nous possédons sur le canton de Saint-Gall.

La conclusion à tirer pour ce canton est entièrement en faveur du vote obligatoire.

« Il est évident, dit M. Deploige (1), que la perspective de devoir payer 2 francs d'amende, détermine à se rendre aux urnes des électeurs qui sans cela ne se dérangeraient pas ; les hommes politiques de Saint-Gall le reconnaissent unanimement. Néanmoins il ne faut pas s'exagérer l'influence exercée par la menace d'une amende ; d'autres facteurs concourent efficacement à augmenter le nombre de votants. »

En effet, M. Deploige remarque qu'il y a dans le canton de Saint-Gall une très grande intensité de la vie politique, une très forte organisation des partis, et que la presse politique joue un grand rôle. La lutte étant vive, il est difficile à l'électeur de rester neutre, ses sympathies vont nécessairement à un parti ou à l'autre. Aussi les abstentions sont rares, et le nombre même des bulletins blancs est peu élevé.

« Dans les referendum fédéraux, dit M. Deploige (2), il a été en moyenne de 1279, de 1884 à 1891, soit 3,3 0/0 ; il est plus petit dans les élections ; ainsi à l'élection du Conseil d'Etat, le 5 avril 1891, il y eut 44.600 votants sur 51.430 inscrits, et seulement 454 bulletins blancs. »

*Soleure.* — L'accueil qui a été fait au vote obli-

1. Deploige. *Op. cit.*, p. 12.

2. *Id.*, p. 13.

gatoire, dans le canton de Soleure, lui a été plutôt défavorable, jusqu'au jour où on l'a fait disparaître de la législation.

Il fut introduit dans la législation par la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1856, dont l'article 17 décide : « Les électeurs sont tenus de prendre part aux élections et votations fédérales et cantonales. »

Cen'est que le 20 décembre 1860, que fût votée la loi annoncée par la Constitution de 1856. Elle punit, de l'amende minime de 70 centimes, l'absent qui ne peut fournir des excuses, dont la nature est déterminée, et parmi lesquelles se trouve l'âge de 65 ans.

Parmi les causes du peu de succès du vote obligatoire dans ce pays, il faut citer celle qui tient à ce que le bureau électoral, chargé du contrôle des absences, était élu sous l'empire des passions les plus violentes, et n'offrait pas les conditions d'équité désirable ; puis le canton appartient en entier à un seul parti, celui des libéraux, ceux-ci, se sentant sûrs du succès, ne sont pas entraînés vers les urnes ; leurs adversaires, n'ayant aucun espoir de vaincre, croient inutile de tenter le moindre effort. D'ailleurs, comme le remarque M. Deploige (1), la principale cause de l'échec du vote obligatoire, est que : « le législateur s'est heurté ici à une indiffé-

1. *Op. cit.*, p. 15.

rence et à une force d'inertie invincibles. Les Soleurois se sont montrés obstinément rebelles à la contrainte ; la menace d'une amende n'a eu sur eux aucune prise ; leur tempérament s'est trouvé réfractaire à l'obligatoire. »

En 1887, le vote obligatoire a été supprimé par la Constitution.

« A ne consulter, dit M. Deploige (1), que les referendum cantonaux de 1887 à 1892, on serait tenté de croire que cette suppression a augmenté le nombre des abstentions, puisque sur 17.890 inscrits, il n'y a plus eu qu'une moyenne de 6.854 votants, soit 38 o/o. Mais on se tromperait, car le vote obligatoire était tombé en désuétude longtemps avant sa disparition du texte constitutionnel. Les abstentions plus nombreuses doivent être attribuées à d'autres causes, au peu d'intérêt que présentaient ces derniers referendum pour la masse du peuple, et surtout à la lassitude qui s'empare d'un corps électoral surmené. « En 1892, me disait récemment, un électeur soleurois, nous avons eu des votations toutes les trois semaines?... »

« Ce qui montre d'ailleurs que la suppression du vote obligatoire n'a exercé aucune action, c'est qu'il y a eu plus de votants aux élections des Conseillers nationaux, et des députés au Conseil des

1. *Op. cit.*, p. 16.

Etats. Aux élections de 1887 et de 1890, sur 18.196 inscrits, il s'est présenté, en moyenne, 262 votants, soit 7 à 80/0. »

Ainsi, les raisons pour lesquelles le vote obligatoire a disparu de la législation du canton de Soleure, ne tiennent pas au vote obligatoire lui-même, elles sont en dehors de lui ; et partant, nul n'est admis à conclure contre ce principe, en s'appuyant sur le résultat auquel a aboutit l'expérience qui en a été faite par le canton de Soleure.

*Zurich.* — D'après M. Deploige, le vote obligatoire n'existerait pas, à proprement parler, dans le canton de Zurich. Et cependant, il avoue que, quand un Suisse parle du vote obligatoire, le premier exemple qu'il cite est celui du canton de Zurich ; mais cela tiendrait, d'après lui, à ce que le vote obligatoire, ayant les apparences d'une réforme démocratique, il ne peut venir à la pensée de personne, qu'il n'existe pas dans le plus démocratique des cantons suisses. Or, on chercherait vainement dans la législation électorale de ce canton, un texte qui pose le principe de l'obligation du vote. Les trois tentatives faites en 1869, en 1872 et en 1880, en faveur de la réforme, sont restées sans effet.

« Ce qui a fait croire à l'existence du vote obligatoire, dans le canton de Zurich, c'est que depuis

1866, la loi communale autorise les communes à frapper d'une amende de 1 franc ou plus les citoyens qui n'assistent pas à leurs assemblées électorales ou délibérantes. Cet article de la loi communale, inséré également dans la loi électorale de 1869, a été, jusqu'en 1890, le seul texte législatif qui ressemble à une disposition sur le vote obligatoire.

« Un certain nombre de communes, celle de Zurich notamment, n'ont en réalité jamais profité de l'autorisation de la loi ; en 1880, il y en avait 79 dans lesquelles le vote était absolument libre ; en 1890, il y en avait encore 30.

« Dans l'usage que les autres faisaient de la faculté qui leur était accordée par la loi ne régnait aucune uniformité. Le taux des amendes perçues différait d'une commune à l'autre ; il oscillait entre 15 centimes et un franc (1). Mais ce qu'il faut surtout noter, c'est qu'on exigeait beaucoup moins la remise du bulletin de vote que la remise du bulletin de convocation, appelé aussi carte de légitimation ; tandis que quelques communes frappaient d'amende celui qui ne remettait pas sa carte le jour de l'élection ; d'autres n'appliquaient la pénalité que si l'é-

1. « En 1880, l'amende était de 15 centimes dans trois communes ; dans six, de 20 centimes ; dans dix-sept, de 30 centimes ; dans trois, de 40 centimes ; dans soixante-huit, de 50 centimes ; dans dix, de 60 centimes ; dans quatorze, d'un franc », note de M. Deploige.

lecteur ne la restituait pas avant l'élection suivante » (1).

Ainsi c'est parce que le principe du vote obligatoire n'a pas été posé dans un texte formel que M. Deploige prétend que le vote obligatoire n'existe pas dans le canton de Zurich. Mais une simple observation suffit à démontrer le peu de portée de ses observations. En effet, M. Deploige paraît croire que le seul moyen d'introduire une réforme dans la loi c'est de l'y écrire en termes formels. Or c'est là le moyen direct, on pose le principe et puis on le sanctionne.

Mais il existe un procédé qu'on peut qualifier d'indirect et qui, allant droit au but, consiste à sous-entendre le principe, en n'édicant que la sanction qui le suppose. Et ce procédé est légitime ; le législateur n'est pas obligé de poser des principes, car il n'a pas à construire des théories ; il peut aller droit au but, et prendre des mesures, édicter des sanctions qui sont les conséquences de principes non écrits sans doute, mais qui, cependant, se trouvent respectés et appliqués sans qu'on ait eu à les invoquer sous la forme d'un texte formel. Mieux vaut, après tout, une sanction sans principe apparent, qu'un principe sans sanction.

D'ailleurs quand M. Deploige nous dit que « de-

1. *Op. cit.*, p. 17.

plus 1866, la loi communale autorise les communes à frapper d'une amende d'un franc, ou plus, les citoyens qui n'assistent pas à leurs assemblées électorales ou délibérantes », n'avoue-t-il pas que le vote est obligatoire ; car, pourquoi donnerait-on ce droit aux communes, si l'électeur était libre de voter ou de ne pas voter.

Il y avait lieu de regretter, sous l'empire de la loi de 1866, que la perception de l'amende soit abandonnée à l'arbitraire des communes et qu'une disposition d'ordre général n'intervienne pas pour ramener toutes les communes au vote obligatoire. Les effets en seraient excellents à en juger par la statistique fournie par M. Deploige lui-même, et que nous avons reproduite plus haut, sur le nombre des votants dans les communes à vote obligatoire, et dans les communes à vote libre. Il était à remarquer que les communes à vote obligatoire jouissaient d'une véritable prépondérance sur les communes à vote libre, par ce fait qu'elles envoyaient plus d'électeurs aux urnes.

Aussi une loi, votée par le conseil cantonal et sanctionnée par le peuple, le 29 juin 1890, décida, d'une façon uniforme pour toutes les communes, que les conseils communaux feraient désormais reprendre à domicile, moyennant une rétribution de 50 centimes à un franc, les cartes de légitimation qui n'auront

pas été remises au plus tard le surlendemain de l'élection » (1).

M. Deploige se refuse à voir dans cette loi, comme dans celle de 1866, un cas d'application du vote obligatoire : « Encore une fois ce n'est pas à proprement dire l'obligation de voter. Les auteurs de la loi se sont même défendus d'introduire le vote obligatoire ; ils ont déclaré qu'ils voulaient simplement prendre une mesure d'ordre pour faire revenir régulièrement les cartes aux chancelleries communales. En elle-même, la loi n'a aucun caractère vexatoire : les électeurs échappent à l'amende, pourvu qu'ils remettent ou renvoient leurs cartes dans les 48 heures qui suivent l'élection » (2).

Cette simple mesure d'ordre prise « pour faire revenir régulièrement les cartes aux chancelleries communales », n'aboutit-elle pas, en somme, au même résultat qu'une loi qui aurait posé expressément le principe de l'obligation de voter. Peu importe les mots employés, et les mesures prises : si ce n'est pas le mot, c'est la chose.

D'ailleurs, il n'y a qu'à se reporter aux résultats indiqués par M. Deploige lui-même : « Il est peut-être trop tôt pour constater les effets de la loi nouvelle.

1. *Op. cit.*, p. 18.

2. *Op. cit.*, p. 19.

Disons cependant que dans les referendum qui ont eu lieu en 1891 et en 1892, le nombre des votants a augmenté assez sensiblement : il y a eu en moyenne 91 o/o de bulletins remis, et 16 o/o de bulletins blancs (1). »

En présence de tels résultats, disons pour conclure, qu'il n'y a pas trop à regretter que la loi n'ait pas posé le principe du vote obligatoire, et qu'il nous suffit qu'elle l'ait appliqué.

*Appenzell* (Rhodes extérieures). — Dans ce canton, la constitution du 15 octobre 1887 pose, dans son article 27, le principe du vote obligatoire : « La Landsgemeinde est l'assemblée générale des habitants du pays qui sont électeurs, comme telle, elle représente le pouvoir souverain du canton. L'assistance et la participation à l'assemblée jusqu'à la fin de ses travaux constitue une obligation civique (Bürgerpflicht) (2). »

Puis elle fixe la sanction : « Une amende de 10 fr. est prononcée contre tout citoyen qui ne se présente pas, et n'assiste pas, du commencement à la fin, à la Landsgemeinde sans excuse suffisante. »

Or, le même article 27 dit que « la Landsgemeinde se réunit tous les ans en session ordinaire,

1. *Id.*

2. Dareste. *Les Constitutions modernes*, 2<sup>e</sup> édit., tome I, p. 552.

le dernier dimanche d'avril à Trogen et à Hundwil alternativement. Il y a lieu à sessions extraordinaires, lorsque le conseil cantonal le juge nécessaire. » Ces dispositions ne visent que la présence de l'électeur à la Landsgemeinde, Or, l'article 40 décide que les électeurs seront tenus d'assister aussi à l'assemblée communale : « L'assemblée communale (Gemeindeversammlung) se compose de tous les habitants de la commune qui sont électeurs. — Elle se réunit ordinairement une fois par an, le premier dimanche de mai, et extraordinairement si le conseil communal le juge nécessaire, ou si la demande en est faite par un nombre d'électeurs au moins égal au nombre des membres du conseil. L'assistance à l'assemblée communale constitue un devoir civique (1). »

Aucune sanction n'est d'ailleurs prévue dans ce cas.

Il est à remarquer que la constitution ne parle pas d'assistance obligatoire pour la commune bourgeoise (Bürgergemeinde), qui se compose de tous les bourgeois de la commune, y domiciliés et ayant droit de vote, ni pour le conseil communal (Gemeinderath), qui se compose, outre le chef de la commune, de 5 membres au moins, élus par l'assemblée communale.

1. *Id.*, p. 559.

*Argovie.* — Dans ce canton, la question du vote obligatoire est réglée par la loi électorale du 22 mars 1871, et le règlement du conseil d'Etat du 13 juillet 1871. En voici, brièvement, les dispositions principales. L'obligation du vote existe pour toutes les élections et les votations. L'amende n'est pas fixée, elle peut varier de 1 franc à 4 francs. Les électeurs, âgés de plus de 66 ans, ne sont pas tenus au vote. Ceux qui ont moins de 65 ans et se trouvent empêchés de prendre part au vote doivent, avant l'élection, remettre leur carte de légitimation au président de leur bureau électoral, et lui fournir des explications orales ou écrites, au sujet de leur abstention. Au cas où le nombre des abstentions dépasse la moitié du nombre des électeurs dans une commune, l'élection est recommencée, et au second tour, ceux qui s'abstiennent sont frappés d'une amende double. Une amende de 10 francs au plus frappe les membres du bureau électoral qui n'auraient pas apporté tout le soin désirable dans l'examen des excuses alléguées par les abstentionnistes. Le bureau électoral est composé du juge de paix, ou du maire, de leurs suppléants, du secrétaire communal et de deux scrutateurs qu'ils désignent avec cette réserve que leur choix doit être ratifié par l'assemblée des électeurs.

La loi du 10 juillet 1894 (1), qui modifie sur certains points la loi du 22 mars 1871, maintient le vote obligatoire. Elle décide, dans son article 2, qu'au troisième tour de scrutin l'élection se fait à la majorité relative. L'article 3 porte que les fonctionnaires, que leur service empêche de se présenter en personne, peuvent voter par correspondance en envoyant leurs bulletins sous pli fermé.

*Thurgovie.* — La loi électorale du 3 avril 1870 fixe à un franc l'amende qui frappe les abstentionnistes.

Elle prévoit des cas d'excuse : l'âge de 60 ans, l'absence, la maladie de ses électeurs ou de ses proches parents, les occupations professionnelles urgentes. Ces excuses sont examinées et les amendes sont prononcées par le conseil communal qui juge en première instance et le conseil de district en appel.

*Schaffhouse.* — La loi du 16 novembre 1876 sur l'exercice des droits du peuple (referendum, initiative et droit d'évocation), dans son article 6 (2), décide : « La participation à la votation est obligatoire, en ce sens qu'un électeur, absent sans excuse, est puni d'une amende de 2 francs. »

1. *Ann. lég. étr.*, 24<sup>e</sup> année, p. 588.

2. *Id.*, 7<sup>e</sup> année, p. 639.

L'article 7 s'occupe des excuses ; nous n'avons pas à le rapporter ici.

La loi communale du 9 juillet 1892 (art. 30, 31 et 32) déclare obligatoire la présence à certaines assemblées communales et frappe les absents d'une amende de un franc.

Enfin la loi du 22 août 1892 (1) modifie ainsi qu'il suit l'article 42 § 6 de la Constitution des 24 mars-14 mai 1876. « Le vote a lieu à la commune. La participation au vote est obligatoire. »

Tels sont les cantons qui adoptent et sanctionnent le vote obligatoire. Nous devons rappeler qu'il est proclamé par les constitutions d'autres cantons suisses, mais que ces constitutions se bornent à poser le principe sans le sanctionner. Ce sont les constitutions des cantons d'Apenzell (*R. int.*), Glaris, Nidwalden, Obwalden et Uri.

Il convient aussi de remarquer que les cantons, qui ont admis le vote obligatoire, sont moins nombreux que ceux où le vote est libre. Le législateur de la Confédération suisse ne s'est pas encore préoccupé de cette question, et, cependant, il serait à désirer que l'uniformité fût établie dans toute la Suisse dans une disposition d'ordre général. Et, sans doute, il se produira un jour pour la Suisse entière ce qui s'est produit pour le canton de Zurich, où la loi du

1. *Ann. lég. étr.*, 22<sup>e</sup> année, p. 636.

29 juin 1890 a étendu à tout le canton ce qui, auparavant, ne s'appliquait qu'à certaines communes, en astreignant toutes les communes à frapper d'une amende les électeurs négligents.

Si nous avons insisté sur l'étude du vote obligatoire en Suisse, c'est d'abord parce qu'il s'agit d'un pays vraiment démocratique et qui se rapproche du nôtre par ses mœurs politiques et par sa Constitution ; c'est aussi parce que, là mieux qu'ailleurs, il est facile de surveiller l'application du vote obligatoire, d'en constater les résultats, d'en mesurer les effets.

On ne peut, d'ailleurs, porter un jugement sur une institution que quand elle a une histoire.

Or le vote obligatoire n'existe pas depuis assez longtemps dans les autres pays, dont nous avons exposé la législation, au cours de cette étude, pour nous permettre de tirer des conclusions sérieuses en sa faveur.

C'est en Suisse seulement, où il existe depuis un certain nombre d'années, qu'on peut en étudier les résultats ; l'expérience qu'elle en a faite doit nous fournir des prévisions sur les avantages ou les inconvénients de cette institution.

Or, il est facile de constater tout d'abord, à l'aide des statistiques, les résultats excellents produits par le vote obligatoire. Il suffit, pour cela, d'établir une

comparaison entre le nombre des abstentions dans les cantons à vote obligatoire et dans les cantons à vote libre. Dans les premiers la proportion des abstentions est bien moins élevée.

« Tandis qu'à Schaffhouse, dit M. Deploige (1), en Argovie, à Saint-Gall, à Zürich, en Thurgovie, la moyenne des votes valables est respectivement de 84 o/o, de 83 o/o, de 73 o/o, de 71 o/o, de 69 o/o, cette moyenne n'est que de 48 o/o à Berne, de 61 o/o à Fribourg, de 57 o/o dans le Valais et moindre encore dans les autres cantons romands : 44 o/o à Genève, 43 o/o dans le canton de Vaud et 39 o/o à Neuchâtel. »

Ces résultats sont tout en faveur des cantons à vote obligatoire, car le grand nombre des votants leur crée une supériorité évidente sur les cantons à vote libre. Aussi, bien que le nombre des cantons à vote libre dépasse celui des cantons à vote obligatoire, on peut prévoir, en présence de ces résultats et des réflexions qu'ils n'ont pas manqué de faire naître dans l'esprit des hommes politiques de tous les partis, que le vote obligatoire gagnera chaque jour du terrain.

C'est à cette conclusion que nous nous arrêtons, avec M. Deploige : « Vraisemblablement, dit-il en terminant son étude sur le vote obligatoire en Suisse

1. *Op. cit.*, p. 20.

le scrutin forcé s'implantera à la longue dans d'autres législations cantonales, et peut-être dans la législation fédérale. Mais si ces réformes se réalisent, il n'y aura là rien que de très naturel.

« Il faut parfois voir le cours des choses à distance et de haut. »

« Pour qui observe ainsi, le vote obligatoire n'est qu'une étape normale de l'évolution démocratique propre à la Suisse. Il y a vingt ou trente ans, les démocrates, qui accélérèrent cette évolution en poussant la Suisse dans la voie de la législation directe, ne s'en doutèrent peut-être point ; ils ne prévoyaient pas nettement que le vote obligatoire devrait un jour faire partie intégrante des institutions dont ils allaient doter le pays. Mais d'autres le leur signalèrent ; les adversaires du referendum déclarèrent aux démocrates qu'un jour viendrait, où le peuple, las de tant voter, n'irait plus aux urnes que sous la menace d'une amende. Prédiction pessimiste ! disaient les partisans des droits du peuple. Et cependant les événements sont venus qui ont donné raison aux adversaires du referendum. A la longue, les démocrates ont dû s'apercevoir eux-mêmes que leur belle confiance avait été une illusion, qu'ils avaient trop espéré du peuple, que l'abstentionnisme allait finir par compromettre toutes leurs conquêtes et discréditer leurs innovations.

Ils se sont alors jetés sur le vote obligatoire comme sur une planche de salut ; ils ont cherché dans la sanction pénale qui punit les abstentions, un moyen de secouer l'engourdissement du corps électoral et de réveiller sa torpeur. Et ainsi il s'est fait que le vote obligatoire, méprisé naguère comme une éventualité chimérique, est venu de lui-même s'inscrire dans le programme démocratique (1). »

Pourquoi ne s'inscrirait-il pas aussi, pour ainsi dire de lui-même, dans la loi française, puisque la France est, ou prétend être, un pays démocratique.

*Belgique.* — C'est la Belgique qui la dernière a adopté le vote obligatoire, et c'est par elle que nous terminerons cette étude des législations étrangères.

Parmi les exemples que nous puissions citer en faveur du vote obligatoire, l'exemple de la législation belge est un des plus décisifs.

Cette innovation relativement récente, puisqu'elle remonte seulement à 1893, a été introduite dans la législation belge, sans secousse, et le remarquable discours que le Président du Conseil, M. Beernaert, prononça, pour la faire adopter, n'a guère rencontré de résistances sérieuses.

La question n'était pas de celles qui passent ina-

1. Deploige. *Op. cit.*, pp. 21 et 22.

perçues, et qu'on puisse résoudre avec indifférence, avant tout débat.

Aussi elle donna lieu en 1893 à un débat intéressant où furent agitées quelques-unes des idées que nous avons examinées au cours de cette étude.

D'ailleurs, la question n'était pas nouvelle. En effet, dès 1858, nous voyons, pour la première fois, se produire une tentative en faveur du vote obligatoire ; une proposition fut faite par M. de Decker.

En 1865, cette proposition fut reprise à l'occasion de la loi sur les fraudes électorales.

En 1881, la question du vote obligatoire fut de nouveau posée.

En 1887, elle figurait au programme du parti progressiste.

En 1890, elle avait été traitée devant la section centrale, et M. Beernaert lui-même avait exposé devant elle les vues du gouvernement. Aucune décision ne fut prise, mais la section recommanda l'innovation à l'attention de la législature.

Depuis, la commission du Sénat se prononça en faveur du principe par 15 voix contre une, et cette majorité comprenait des membres de toutes les fractions de l'assemblée, ce qui donnait à son vote une valeur particulière.

La commission de la Chambre paraissait d'abord disposée à accueillir favorablement la proposition,

puis elle changea d'avis et la repoussa par 7 voix contre 7 et 3 abstentions. Les abstentionnistes avaient ainsi écarté le vote obligatoire. Mais il ne semble pas, d'ailleurs, que la commission ait voulu montrer par là qu'elle était hostile à l'obligation du vote. L'échec de la proposition s'explique plutôt par ce fait que plusieurs membres de la commission étaient d'avis qu'il suffisait qu'une pareille prescription fût inscrite dans la loi, sans qu'il fût besoin d'en faire une règle constitutionnelle.

Par suite, évidemment, d'un malentendu, aucun rapport ne fut fait.

Du reste, peu à peu, l'opinion était préparée à cette innovation par la presse, qui, comme l'a fait remarquer M. Beernaert, s'accordait unanimement pour la réclamer. Cette unanimité de la presse est un argument précieux en faveur du vote obligatoire, car elle est un fait rare, même en Belgique, ou plutôt surtout en Belgique où la lutte des partis est très vive.

Tel était l'état de la question, lorsque le 24 mai 1893, M. Beernaert déposa sur le bureau de la Chambre des représentants un projet de rédaction de l'article 48 de la constitution, dont le paragraphe 2 était ainsi conçu : « Le vote est obligatoire et a lieu à la commune, sauf les exceptions à déterminer par la loi ».

Le 30 mai, la discussion sur la proposition de revision de l'article 48 de la constitution s'ouvrit par un discours de M. Beernaert qui, au nom du gouvernement, proposa d'adopter le principe du vote obligatoire. Cette proposition fut votée, sans grande opposition, par une majorité de 101 voix sur 134 votants. Cette majorité est d'autant plus significative qu'elle se rencontre plus rarement à la Chambre des représentants, surtout sur des questions aussi graves. On est donc autorisé à en conclure, ainsi que du peu de résistance que rencontra le projet au cours de la discussion, que le vote obligatoire était déjà dans l'opinion publique, avant d'entrer dans la loi.

Après qu'une certaine division se fût produite sur la question de savoir s'il fallait faire entrer l'innovation dans la Constitution, ou simplement dans une loi, on s'arrêta à la première solution et on l'introduisit dans la Constitution, par la revision du 25 septembre 1893. L'article 48 modifié, paragraphe 2, est ainsi conçu :

« Le vote est obligatoire ».

Mais ce n'est là qu'un principe; il fallait une sanction, elle fit l'objet de l'article 233 de la loi électorale modifiée :

« Une première absence, non justifiée, est punie, suivant les circonstances, d'une réprimande ou d'une amende de 1 à 3 francs.

« En cas de récidive dans les six ans, l'amende sera de 3 à 25 francs.

« Il ne sera pas prononcé de peine d'emprisonnement subsidiaire.

« En cas de seconde récidive dans le délai de dix années, et indépendamment de la même peine, l'électeur est porté sur un tableau qui demeure affiché pendant un mois à la façade de la maison communale du lieu de son domicile.

« Si l'abstention non justifiée se reproduit pour la quatrième fois dans le délai de quinze années, la même peine est appliquée. L'électeur est en outre rayé des listes électorales pour dix ans, et, pendant ce laps de temps, il ne peut recevoir aucune nomination, ni promotion, ni distinction, soit du gouvernement, soit des administrations soit provinciales ou communales.

« N'est pas comptée comme récidive pour l'application du présent article, l'absence au scrutin de ballottage, de l'électeur absent au premier tour de scrutin. L'amende encourue pour cette seconde absence est la même que la première et s'y ajoute.

« Dans les cas prévus par le présent article, il ne peut être fait application de la condamnation conditionnelle.

« La condamnation prononcée par défaut est sujette à opposition dans les six mois de la notification

du jugement. L'opposition peut se faire par simple déclaration, sans frais, à la maison communale ».

## **II. Le vote obligatoire en France. Propositions de lois.**

Il semblerait tout d'abord que la France qui, la première, a proclamé le grand principe de la souveraineté nationale, aurait dû se préoccuper en même temps d'en assurer le respect, en rendant obligatoire le vote qui en est l'expression. Mais, après avoir enseigné au monde les principes sur lesquels reposent les démocraties, elle s'est souvent laissé devancer par les autres peuples dans le soin d'en dégager les conséquences, de les appliquer dans toute leur étendue. C'est ainsi que, tandis que des législations étrangères ont édicté l'obligation du vote, les unes avec une sorte de timidité et sans la sanctionner, les autres avec plus de hardiesse et en la sanctionnant, cette obligation n'a pas encore trouvé sa place dans nos lois. Cependant, de nombreuses tentatives ont été faites pour attirer l'attention du Parlement sur la question du vote obligatoire ; mais ces projets de lois n'ont jamais été soumis à la discussion. Il y a lieu, non pas peut-être des'en étonner, car il faudrait

s'étonner de trop d'oublis, de trop d'erreurs même, et aussi de trop de fautes, mais au moins de le regretter.

De l'ensemble de ces projets de lois, on peut tirer des conclusions pratiques importantes. Si leurs auteurs n'invoquent pas tous les principes desquels logiquement découle l'obligation du vote, du moins tous constatent le mal de l'abstention, ils le dénoncent et indiquent les moyens pratiques de le guérir. Ce sont ces projets de lois dont nous voulons donner ici l'analyse rapide, et en nous attachant à les grouper d'après les sanctions qu'ils proposent. Il est à remarquer qu'en même temps qu'ils adoptent le vote obligatoire, tous lui donnent une sanction (1). Et même on chercherait vainement quelqueune de ces sanctions puériles et vaines, tels que l'affichage, la publicité par un moyen quelconque du nom des abstentionnistes. Toutes les sanctions sont effectives ; on peut discuter sur leur plus ou moins grande efficacité, mais on ne peut la nier. C'est ainsi que l'affichage, s'il figure dans certains projets de lois, n'y figure pas du moins comme sanction unique.

Nous trouvons ici encore trois catégories de sanc-

1. Il n'existe qu'une seule exception, c'est le projet de loi de M. Laporte, qui se contente de l'affichage et seulement dans les communes qui ont moins de 2.000 habitants, ce qui n'est pas une sanction.

tions. Tous les projets rentrent dans cette classification, mais il convient de remarquer que certains projets ne peuvent être classés dans une catégorie unique ; ce sont ceux où on trouve deux sanctions se complétant et se renforçant pour ainsi dire l'une l'autre.

I. — *Premier système. — Propositions de lois privant la circonscription de sa représentation électorale, en cas d'abstention.*

En France, ce mode de sanction, qu'il suffit d'énoncer pour qu'on voie immédiatement tout ce qu'il contient de mépris à l'égard des principes du droit public moderne, n'a trouvé place que dans un seul projet de loi. Et encore il convient de remarquer que cette sanction n'est pas proposée comme sanction unique, mais comme sanction complémentaire. En effet, dans l'article 28 d'une proposition de loi, M. de Castellane propose comme sanction de l'abstention au premier tour de scrutin, l'inscription au rôle des prestations pour trois journées de travail en nature ou leur équivalent en argent. C'est la seule sanction prévue pour le premier tour. Mais au second tour la proposition admet une nouvelle sanction. La première, celle qu'on peut appeler la sanction principale,

puisque'elle punit l'abstention au premier tour et puisque'elle est directe, qu'elle frappe l'individu lui-même de peines pécuniaires, est laissée de côté ; et dans l'art. 33, M. de Castellane, après avoir dit qu'au second tour l'élection a lieu à la majorité relative, prévoit le cas où les abstentions continueraient à se produire, et en assez grand nombre, et propose, au cas où, aucun des candidats n'obtient un nombre de voix égal au huitième de celui des électeurs inscrits, de priver la circonscription de sa représentation. Toutefois, comme cette privation ne peut durer toujours, on la limite à « un espace de temps qui ne peut être moindre de six mois, ni dépasser une année » (1).

Ce système n'a trouvé place dans aucun autre projet de loi et nous ne sachons pas qu'il ait été soutenu par aucun publiciste.

## II. — *Deuxième système. — Sanctions pécuniaires.*

Les sanctions pécuniaires ont été posées sous deux formes distinctes. D'une part, en effet, on a

1. Proposition de loi électorale pour la formation de la Chambre des députés, présenté par M. de Castellane, à l'Assemblée nationale, le 9 mars 1872 (*Journal Officiel*, n° du 5 août 1872, page 582, annexe, n° 1.007).

proposé de faire supporter les frais du scrutin, qui n'a pas produit de résultat, par les abstentionnistes. D'autre part, on a proposé de les frapper d'une amende.

§ 1. — *Les abstentionnistes supportent les frais du scrutin infructueux.*

Ce système ne figure dans aucune loi ni dans aucun projet de loi, et nous pensons qu'il n'y a pas lieu de le regretter.

§ 2. — *L'amende.*

Ce système a pris une place importante dans les projets de loi. Il convient, avant de les examiner, de rappeler que le vote obligatoire avait été demandé en 1789 par les cahiers de la commune d'Aurons, sénéchaussée d'Aix, et que l'amende était proposée comme sanction. L'article 36, paragraphe 4, de ces cahiers et ainsi conçu : « Tout homme âgé de 25 ans et qui aura droit de voter dans les Assemblées municipales, qui se tiendront à cette occasion, s'en fera un devoir sacré et sera mis à une amende commune s'il vient à le négliger » (2).

L'amende est aussi proposée comme sanction, non pas sans doute de l'abstention, mais des manœuvres qu'auraient pour but de la déterminer, par l'article 19

1. *Arch. parl.*, 1<sup>re</sup> série, t. VI, p. 258.

de la loi organique du 2 août 1875 ainsi conçu : « Toute tentative de corruption par l'emploi des moyens énoncés par les articles 177 et suivants du Code pénal, pour influencer le vote d'un électeur ou le déterminer à s'abstenir de voter, sera puni d'un emprisonnement de 3 mois à 2 ans et d'une amende de 50 à 500 fr. ou de l'une de ces deux peines seulement. Cette loi n'est applicable qu'aux élections des sénateurs, mais la même disposition est étendue à l'élection des députés. par l'article 3 paragraphe 4, de la loi du 30 novembre 1875.

L'amende figure encore dans la loi du 2 août 1875 sur les élections sénatoriales. En effet, l'art. 18 (1) de cette loi fixe à 50 fr. le chiffre de l'amende à laquelle le délégué sénatorial ou le délégué suppléant, qui n'aura pas pris part à tous les scrutins, sera condamné par le tribunal civil du chef-lieu du département. Nous n'insistons pas davantage sur cette loi, nous avons d'ailleurs, signalé plus haut son importance particulière, elle est la seule en France qui

1. « Tout délégué qui, sans cause légitime, n'aura pas pris part à tous les scrutins, ou, étant empêché, n'aura point averti le suppléant en temps utile, sera condamné à une amende de 50 francs, par le tribunal civil du chef-lieu, sur les réquisitions du ministère public. La même peine peut être appliquée au délégué suppléant qui, averti par lettre, dépêche télégraphique ou avis personnellement délivré en temps utile, n'aura pas pris part aux opérations électorales ».

sanctionne et partant reconnaisse implicitement le principe du vote obligatoire.

Examinons maintenant les projets de loi dont aucun n'a abouti.

M. *Vallon* a déposé, le 24 avril 1872, sur le bureau de l'Assemblée nationale, un projet qu'il a fait précéder de brèves considérations dans lesquelles, après avoir dit que la qualité d'électeur ne confère pas seulement un droit, mais impose un devoir, il ajoute : « cela étant, il m'a paru que la peine devait frapper tout défaillant, et d'autant plus qu'ayant plus de fortune, il reçoit plus de protection de l'Etat et lui doit davantage. » Partant de cette idée, M. Vallon repousse le système de l'amende fixe, il établit une amende proportionnelle (2). Cette amende sera égale au dixième des contributions personnelle et mobilière de l'électeur qui s'abstient. Puis, il prend soin de fixer un minimum et un maximum. L'amende ne pourra pas descendre au-dessous de 5 fr., même pour ceux qui ne figurent pas au rôle et elle ne dépassera pas 500 fr.

M. Wallon ne s'en tient pas là. Il prive, comme

2. Proposition de loi sur le vote obligatoire dans les élections municipales, départementales ou politiques, présentée par M. Wallon, membre de l'Assemblée nationale. Séance du 24 avril 1872. *J. O.*; 29 avril 1872, p. 2,856, ann., n° 1 076.

nous le verrons plus loin, l'électeur qui s'abstient trois fois de suite de ses droits politiques.

Il veut aussi que la liste des électeurs condamnés pour s'être abstenus soit affichée devant la mairie ; et nous ne voyons pas bien ce que cela peut ajouter aux autres sanctions.

M. *de Castellane* qui, pour le second tour de scrutin, propose de priver la circonscription de sa représentation, lorsqu'aucun des candidats n'obtient un nombre de voix égal au huitième de celui des électeurs inscrits, est mieux inspiré quand il s'agit de sévir contre ceux qui s'abstiennent au premier tour. Il les frappe d'une amende (2), mais cette amende est fixe, elle ne varie pas avec le chiffre de la fortune, elle est la même pour tous ; elle consiste dans l'inscription d'office, au rôle des prestations, pour trois journées de travail en nature ou leur équivalent en argent.

1. Art. 1. « Tout électeur, qui, sans motifs légitimes, n'aura point pris part au scrutin dans les élections aux Conseils municipaux et généraux et dans les Assemblées politiques, sera puni d'une amende égale au dixième de ces contributions personnelle et mobilière, sans que cette amende puisse être inférieure à 5 fr. même pour ceux qui ne sont pas inscrits au rôle, ni supérieure à 500 fr »

2. Art. 28, par 5. « Si l'excuse de l'électeur n'est pas admise, il sera inscrit d'office, et sur la simple signification du maire de la commune, au rôle des prestations pour trois journées de travail en nature ou leur équivalent en argent ».

M. *Pradié*, dans un projet déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, le 4 avril 1873 (1), et touchant l'organisation de la seconde Chambre, propose des élections à deux degrés, et il demande de frapper d'une amende fixe les abstentions qui pourraient se produire à chaque degré. Cette amende, fixée dans les art. 4 et 14, à la valeur de 10 journées de prestations, devra être versée dans la caisse du bureau de bienfaisance de la commune ou du chef-lieu de canton. Elle s'applique aussi bien aux électeurs du premier degré, conseillers généraux, conseillers d'arrondissement, conseillers municipaux, plus fort imposés, délégués de l'armée, du corps enseignant, de l'industrie, du commerce, etc., qu'aux délégués qu'ils ont élus, et qui ont négligé de se rendre au chef-lieu d'arrondissement où a lieu l'élection.

M. *Laroche-Joubert* a déposé à la Chambre des députés, dans la séance du 22 mai 1882 (2), une proposition de loi tendant à rendre le vote obligatoire. Il se déclare partisan d'une sanction pécuniaire fixe.

Après avoir permis aux électeurs de se faire rayer de la liste électorale s'ils ne veulent pas prendre part

1. *J. O.*, 22 mai 1873, p. 3.263, ann. 1.769.

2. Proposition de loi ayant pour objet de rendre le vote obligatoire, mais l'électorat facultatif, présentée par M. Laroche-Joubert, député, à la séance du 2 mai 1892, *J. O.*, Doc. parl., Chambre, p. 1.132.

au vote (ce qui nous semble un moyen étrange de rappeler aux électeurs qu'ils ont un devoir à remplir), il frappe dans l'article 3, l'électeur qui, n'ayant pas demandé sa radiation, s'est abstenu sans excuse légitime, « d'une amende équivalant au 1/10 de la cote mobilière payée par lui dans l'année précédente. » Il fixe d'ailleurs le minimum de cette amende à 2 francs, sans qu'aucun maximum ne soit déterminé.

M. *Pieyre*, dans un projet de loi déposé à la Chambre le 24 mars 1885 (1), propose de rendre le vote obligatoire. Il punit l'abstention d'une amende. Article 4 : « si la justification n'est pas adressée, l'abstentionniste sera condamné à une amende, variant du triple au décuple de sa cote personnelle. » Il est à remarquer que, comme dans d'autres projets de loi, l'amende varie en raison de la fortune de l'électeur, puisqu'elle est basée sur la cote personnelle, et qu'en même temps, elle varie suivant l'appréciation arbitraire du juge de paix ; or il nous paraît contraire aux principes, de ne pas appliquer la même peine à tout le monde. Ajoutons qu'elle reste la même en cas de récidive. Cette proposition a été examinée par une commission, et repoussée (2).

1. Proposition de loi tendant à rendre le vote obligatoire, présentée par M. Adolphe Pieyre, à la Chambre des députés, le 24 mars 1885. *J. O.*, Chambre, Doc. parl., p. 433, ann. 3.643.

2. Rapport sommaire fait au nom de la 31<sup>e</sup> Commission

« La commission estime qu'il n'y a pas lieu de prendre la proposition en considération, par l'unique et importante raison que le vote obligatoire serait une atteinte grave portée à la liberté du citoyen. »

M. *Alfred Letellier*, dans une proposition de loi (1), présentée à la Chambre des députés, a réclamé pour une première abstention, l'affichage du nom de l'abstentionniste à la porte de la mairie pendant tout le cours de l'année électorale. Cette sanction, si c'en est une, frappe encore l'électeur qui fait défaut pour la seconde et la troisième fois. Mais à la seconde abstention, une peine plus efficace que l'affichage est prononcée en même temps contre lui. L'article 10 le frappe d'une amende de 5 francs. Au cas où il s'abstiendrait une troisième fois, l'amende serait de 15 francs, et cette amende qui est fixe, serait accompagnée d'une radiation temporaire qui pourrait devenir définitive.

D'ailleurs, ce ne sont pas seulement les simples électeurs qui seront frappés, les élus eux-mêmes lorsqu'ils auront négligé leur devoir de représentants, d'initiative parlementaire, chargée d'examiner la proposition de loi de M. Pieyre, tendant à rendre le vote obligatoire, par M. Desmons, député, dans la séance du 2 juillet 1885. *J. O.*, Chambre. Doc. parl., n° 1.228, ann. 5.940.

1. Proposition de loi relative au vote obligatoire, présentée par M. Alfred Letellier, député, à la séance du 7 février 1880. *J. O.* du 15 mai 1889, Doc. parl., ann. 3.518, p. 345.

lorsqu'ils se seront abstenus, seront frappés aussi de peines pécuniaires énumérées dans l'article 14 de la proposition de loi : « Tout sénateur, député, conseiller général, d'arrondissement ou municipal, qui ne prendra pas part à un scrutin public, s'il ne justifie pas de motifs légitimes d'abstention, sera frappé par les sénateurs et députés, lors d'une première abstention, de la retenue d'une journée d'indemnité, et par les autres mandataires du pays, d'une amende de 10 francs. Pour une deuxième abstention, d'une retenue ou amende double. Pour la troisième abstention d'une amende triple. »

Il ajoute que « les assemblées dont font partie les contrevenants, auront à statuer sur la suspension du mandat, qui sera de 15 jours au minimum, de 3 mois au maximum, avec privation d'indemnité pour les fonctions auxquelles des indemnités sont attribuées. »

Enfin, si trois nouvelles abstentions successives se produisent, elles seront frappées des mêmes retenues ou amendes, puis, après une première suspension, la déchéance du mandat devra être prononcée par les assemblées auxquelles appartiennent les contrevenants, et bien entendu, ils seront par le fait même privés de leur indemnité.

Cette proposition soumise à la Chambre des députés, avait été prise en considération par la commission d'initiative parlementaire, mais, la législature

ayant pris fin, M. Letellier la présenta de nouveau devant une nouvelle Chambre le 2 mai 1893, sous la même forme (1). Et son nouveau projet eut le même sort que le premier.

La proposition de loi (2) présentée à la Chambre des députés dans la séance du 15 janvier 1894 par MM. *Gauthier (de Clagny)*, *Argeliès*, *Brincard*, *Marcel Habert*, se borne à édicter l'affichage pour une première abstention. (art. 6, § 1.) Elle maintient cette prétendue peine, dont l'efficacité est douteuse en cas de récidive, mais elle la renforce d'une amende. Pour une seconde abstention, ce sera une amende fixe de 5 francs. Pour une troisième abstention, le chiffre de l'amende varie, ainsi qu'on peut le voir par l'article 6, § 3 : « Pour une troisième abstention et indépendamment de l'affichage, la peine sera de 25 francs d'amende si l'électeur n'est inscrit au rôle d'aucune des quatre contributions directes, ou s'il est imposé pour une somme inférieure à 25 francs ; dans le cas contraire, l'amende sera égale au chiffre total des contributions directes pour lesquelles il est imposé dans la commune où il doit exercer son droit de vote. » Et l'article ajoute : « l'électeur en-

1. *J. O.*, Chambre, Doc. parl., 1893, p. 825, ann. 2.718.

2. Proposition de loi sur le vote obligatoire, présentée par MM. *Gauthier (de Clagny)*, *Argeliès*, *Brincard*, *Marcel Habert*, à la Chambre des députés, le 15 janvier 1894. *J. O.*, Doc. parl., p. 15, ann. 230.

court de plus une radiation temporaire pour une durée de deux années, non compris l'année courante.» Cette radiation temporaire devient définitive lorsqu'après sa réinscription, l'électeur s'abstient sans excuse légitime.

En dehors des projets de loi que nous venons d'examiner, citons en faveur du système de l'amende proportionnelle, l'opinion de deux partisans du vote obligatoire.

M. *Paul Guérin* s'exprime ainsi : « L'abstention sans motif légal, dûment constatée, sera punie d'une amende, dont la quotité, proportionnelle aux impositions directes payées par le délinquant, sera fixée par la loi électorale » (1).

D'autre part, M. *Adrien Bavelier* examinant la question du vote obligatoire conclut en ces termes : « Il est donc nécessaire d'obliger les électeurs à user de leurs droits, à moins d'une excuse légitime, telle que maladie ou absence. Un moyen de coercition assez simple, consisterait dans une amende proportionnelle au chiffre des contributions directes, et qui serait prononcée par le juge de paix du canton, avec ou sans privation du droit de vote pendant un temps déterminé » (2).

Nous n'avons pas pour le moment à conclure, et

1. M. Paul Guérin. *Catéchisme politique*, tome I, p. 242.

2. M. Adrien Bavelier. *Essai historique sur le droit d'élection*. Appendice, p. 410.

nous nous bornons à exposer des projets de loi. Toutefois on a pu s'apercevoir, au cours de cette revue rapide des projets de loi préconisant l'amende comme sanction du vote obligatoire, que l'entente est loin de se faire sur la façon dont l'amende est établie, de même que sur les cas où elle sera appliquée.

Ainsi, les uns sont partisans d'une amende fixe ; de ce nombre sont MM. de Castellane, Pradié, Letellier. D'autres, au contraire, se déclarent pour l'amende proportionnelle, ce sont MM. Wallon, Laroche-Joubert, Pieyre et Gauthier (de Clagny) Argeliès, Brincard, Marcel Habert.

D'autres divergences se remarquent encore, quand se pose la question de savoir si l'amende sera appliquée dans tous les cas. Certains veulent en effet que l'amende ne frappe l'abstentionniste qu'en cas de récidive ; c'est l'opinion de M. Letellier et de MM. Gauthier et autres ; d'autres l'appliquent dès la première abstention ; ainsi MM. Wallon, Pradié, Laroche-Joubert, Pieyre.

### III. *Suspension et privation du droit de suffrage.*

La plupart des projets de loi tendant à l'établissement du vote obligatoire, adoptent cette sanction, mais, d'ordinaire, elle est accompagnée d'autres sanctions.

Et d'abord MM. *Tallon et Fournier* ont déposé à l'Assemblée nationale, le 28 juin 1871, une proposition de loi (1), dans laquelle ils ont introduit le principe de l'obligation du vote. Ils privent « de leurs droits électoraux, pour 3 mois au moins et 2 ans au plus, les électeurs qui, sans excuse légitime, ne se seront pas rendus au scrutin » (art. 3). Cette sanction n'est accompagnée d'aucune autre.

M. *Wallon* (2), après avoir appliqué d'abord le système de l'amende proportionnelle, propose qu'à la seconde récidive, les abstentionnistes soient privés du droit de suffrage. Art. 4 : « Tout électeur qui, sans motif légitime, aura trois fois de suite manqué au scrutin, sera rayé pour trois fois des listes électorales, et privé durant le même temps de ses droits politiques ».

M. *Bardoux*, dans une proposition de loi présentée à la Chambre le 13 juillet 1880 (3), adopte la suspension des droits politiques comme sanction unique, dans son art. 6, parag. 3. « La suspension

1. Proposition de loi sur les règles applicables à toutes les élections (contre-projet sur la proposition de MM. Jozon et Rolland), présentée par MM. Eugène Tallon, et Henri Fournier. *J. O.*, p. 2.137, ann. 360.

2. Wallon. V. *suprà*.

3. Proposition de loi, présentée par M. Bardoux, à la Chambre des députés, dans la séance du 13 juillet 1880. *J. O.*, p. 10.940, ann. n° 2.950.

des droits politiques pour une ou plusieurs élections quelles qu'elles soient, pourra être prononcée en cas de récidive, sauf appel dans les délais de droit, devant le tribunal civil. »

M. *Laroche-Foubert* qui, dans l'art. 3 de sa proposition de loi ayant pour objet de rendre le vote obligatoire, avait proposé de frapper l'abstentionniste d'une « amende » équivalant au dixième de la cote mobilière payée par lui dans l'année précédente, sans que cette amende puisse être inférieure à 2 fr., prévoit le cas où cette amende ne sera pas payée. Voulant sans doute éviter le recouvrement par voie de contrainte, il propose dans l'art. 6 que l'électeur, qui aura encouru l'amende « ne prenne part à aucune élection » jusqu'à ce que l'amende soit payée (1).

L'auteur de cette proposition n'a pas voulu, il faut le remarquer, créer une seconde peine venant renforcer la première, il a seulement voulu proposer un moyen d'arriver au recouvrement de l'amende. Mais il n'en est pas moins vrai que les deux peines ne peuvent pas coexister ; s'il n'y a pas cumul des peines, il y a substitution de l'une à l'autre, et en supposant que l'électeur se montre réfractaire à l'application de l'amende, il tombe sous le coup

1. Cf. *suprà*. *J. O.*, 1882. Ch. Doc. parl., p. 1.133, ann. 769.

d'une peine privative du droit de suffrage. C'est pourquoi ce projet de loi trouve à la fois sa place parmi les projets de loi adoptant le système de l'amende, et parmi ceux qui se rallient au système de la privation ou de la suspension du droit de suffrage.

M. Alfred *Letellier* (1) qui, pour une première abstention, s'en tient à l'affichage et qui, pour une seconde abstention réclame à la fois l'affichage et une amende de 5 fr. propose pour une troisième abstention de porter le chiffre de l'amende à 15 fr., et à cette amende, il joint une suspension du droit de suffrage. « De plus, dit-il, dans l'art. 10, § 3, l'abstentionniste encourt une radiation temporaire des listes électorales, pour une période qui ne peut être moindre d'une année, non compris l'année courante, ni supérieure à deux années. » Mais comme la récidive est à craindre, et que ces peines peuvent ne pas suffire, l'art. 11 décide que « tout électeur frappé de la déchéance édictée par l'article précédent, qui, après sa réinscription, encourt trois nouvelles condamnations, est, vu son état de récidive, définitivement rayé des listes électorales ».

La proposition de loi de MM. *Gauthier (de Clagny)*, *Argeliès*, *Brincard*, *Marcel Habert* (2), dans

1. Cf. *suprà*. *J. O.*, 1889. Ch. Doc. parl., p. 345, ann. 3.520.

2. Cf. *suprà*. *J. O.*, 1894. Doc. parl., p. 14, ann. 230.

le cas d'une troisième abstention, en outre de l'affichage et d'une amende, décide, dans son article 6, parag. 3 que : « L'électeur encourt de plus une radiation temporaire pour une durée de deux années non compris l'année courante ».

Une nouvelle abstention entraîne la radiation définitive. Art. 6, paragraphe 3. « Tout électeur frappé de la déchéance édictée par le paragraphe 3 du présent article qui, après sa réinscription, encourt une nouvelle condamnation, est, en outre de la condamnation à l'affichage et à l'amende prévue par ledit paragraphe 3, définitivement rayé des listes électorales. »

D'ailleurs, la conséquence nécessaire de cette radiation temporaire ou définitive sera l'inéligibilité. Art. 7 : « Tout électeur rayé provisoirement ou définitivement des listes électorales par application des paragraphes 3 et 4 de l'art. 6, est inéligible pendant la durée de sa radiation. »

M. *Guillemet* (1), qui est l'auteur de la proposition de loi la plus récente, propose la radiation temporaire, puis définitive des listes électorales, comme unique sanction du vote obligatoire. Nous ne con-

1. Proposition de loi relative au vote obligatoire, présentée par M. Guillemet, à la Chambre des députés, dans la séance du 9 avril 1895. *J. O*, Doc. parl., p. 366, ann. n° 1.290.

sidérons pas, en effet, comme une sanction, l'affichage à la porte de la mairie qui serait la seule conséquence d'une première abstention. L'art. 4 paragraphe 3 est ainsi conçu : « Après une deuxième abstention, et indépendamment de l'affichage, l'électeur encourt une radiation temporaire des listes électorales pour une période d'une année. » Et le paragraphe 3 décide : qu' « une troisième abstention entraîne une radiation de 5 ans, et enfin que la quatrième abstention est suivie de la radiation définitive. »

Et la conséquence de la radiation est l'inéligibilité (art. 5).

Cette proposition de loi a été l'objet d'un rapport de M. de Wignacourt, déposé à la Chambre le 8 juin 1895 (1). Sur ce rapport, la proposition de M. Guillemet a été prise en considération par la Commission d'initiative, le 11 juin, et par la Chambre le 13 juin.

C'est là un résultat important, et l'on peut espérer que dans un avenir prochain la question du vote obligatoire sera enfin résolue.

---

1. *J. O.*, Doc. parl., 1895, p. 751, n° 1.365.

## CHAPITRE VI

### SANCTION

**Nécessité d'une sanction. — Examen et discussion des sanctions. — Sanction proposée. — Questions de détail. — Compétence du juge de paix. — Casier électoral. — Excuses. — Vote par correspondance.**

Nous touchons à la partie la plus importante et aussi la plus difficile de notre tâche.

Nous avons tout d'abord démontré la nécessité théorique du vote obligatoire en précisant la nature du suffrage politique, en faisant ressortir cette idée que : voter c'est moins exercer un droit individuel attaché à la qualité d'être humain, qu'accomplir un devoir, que remplir une fonction sociale. La nécessité pratique de cette réforme est ensuite ressortie avec évidence de l'étude de l'abstention, de sa statistique, de ses dangers. Enfin, tandis que nous signalions en France un mouvement d'idées en faveur du vote obligatoire, nous trouvions dans certaines législations étrangères, la preuve de la possibilité de son application.

*Nécessité d'une sanction.* — Il nous reste donc, et là est le point délicat de cette étude, à proposer une sanction. Mais, auparavant, nous devons prouver la nécessité, parfois mise en doute, d'une sanction positive.

Suffit-il qu'un principe ait été reconnu fondé par la raison et inscrit dans la loi, pour qu'il soit observé? Certains l'ont prétendu, et des législations ont consacré le principe sans le sanctionner. Mais sans insister davantage sur les doutes qu'on peut avoir sur la portée d'une telle loi, et qu'on prétend devoir être obéie par cela seul qu'elle est la loi, il convient de faire remarquer qu'elle est tout au plus une loi imparfaite, si même elle est une loi. C'est qu'en effet, proclamer l'obligation du vote sans la sanctionner, ce peut bien être l'affaire d'un moraliste préoccupé des dangers de l'abstention, et édictant, pour y porter remède, un précepte de morale sociale; ce n'est certainement pas l'affaire d'un législateur qui n'a pas à proposer, mais à commander, et partant à punir. Et c'est ici l'éternelle distinction du droit et de la morale, du juste et du bien. Ce qui fait la grandeur et la beauté de la loi morale, c'est qu'elle ne s'impose pas par la contrainte, c'est que, si le devoir est un commandement, un impératif catégorique pour la conscience, c'est un impératif privé de toute sanction, du moins extérieure, effective.

Au contraire ce qui fait la force du droit, c'est que ses principes sont sanctionnés. Là où n'intervient pas l'idée de contrainte extérieure, on ne peut dire qu'il y ait sanction, et partant loi au sens juridique du mot.

Cette idée a été exprimée par M. Beudant (1) avec la précision qui caractérisait l'enseignement du regretté et éminent professeur. « Il est, au contraire, de l'essence des lois de l'ordre social, d'avoir une sanction formelle et effective ; cette sanction consiste dans la contrainte exercée par le pouvoir politique, pour plier l'homme à l'obéissance, à défaut de soumission volontaire ; elles n'imposent pas seulement des devoirs qui commandent, mais des obligations qui lient. La raison, c'est que les prescriptions du droit, traduites en lois, sont considérées comme nécessaires à l'ordre social ; elles forment la discipline civilement organisée ; la soumission, par suite, est socialement exigible, et là où elle n'est pas volontaire, il faut qu'elle puisse être obtenue par des moyens humains, c'est-à-dire par la contrainte. Les autres autorités, la morale et la logique, ne demandent qu'un assentiment volontaire : elles parlent à la conscience ou à l'intelligence ; l'autorité de la loi humaine va plus loin : elle force l'obéissance,

1. Beudant. *Cours de Droit civil français* : Introduction, p. 5.

et, si elle permet qu'on la discute théoriquement, elle ne souffre en fait ni résistance, ni insoumission. C'est pour cela, a-t-on dit, que la fable figure Thémis ou la justice, tenant d'une main la balance au moyen de laquelle elle pèse les actes, et de l'autre l'épée avec laquelle elle défend le droit et en impose le respect. « L'épée sans la balance serait la « force brutale, la balance sans l'épée serait l'im-  
« puissance du droit ; l'une ne peut aller sans  
« l'autre ; il n'y a d'ordre juridique parfait que  
« là où l'énergie avec laquelle la justice porte l'épée,  
« est égale à l'habileté avec laquelle elle manie la  
« balance (1). »

« Donc la contrainte est inséparable de l'idée de loi au sens juridique du mot. »

A ces paroles de M. Beudant, démontrant d'une façon générale, la nécessité d'assurer l'exécution de la loi par une sanction, c'est-à-dire par la contrainte extérieure, on peut ajouter ce qu'un membre de la Chambre des représentants de Belgique, M. Woeste (2), disait précisément au sujet du vote obligatoire : « Qui dit, en effet, messieurs, vote obligatoire, dit qu'il y aura pour les citoyens obligation de voter, et que cette obligation aura une sanction.

1. Ihcring. *La lutte pour le droit* ; traduction, Meulenaere, p. 1.

2. Séance du 30 mai 1893. *Ann. parl.* p. 1549.

« Il n'y a pas d'obligation sans sanction. Je sais bien qu'il y a des obligations morales, il y en a même un certain nombre inscrites dans le Code civil ; mais ce n'est pas en ce sens qu'on entend le vote obligatoire. Quand on parle de vote obligatoire, c'est évidemment pour dire que quiconque s'abstiendra de voter, sera puni de quelque façon.

« Cela étant, je ne conçois pas qu'on veuille inscrire le vote obligatoire dans la Constitution, sans y inscrire en même temps la sanction qui en ferait une vérité. »

N'y a-t-il pas d'ailleurs quelque naïveté à prétendre qu'une loi peut se passer de toute sanction, qu'il suffit d'y inscrire un commandement pour en assurer l'exécution ? Que la loi morale puisse se passer de toute contrainte pour être obéie, que même l'idée de contrainte soit totalement inconciliable avec l'idée de loi morale, c'est ce qu'on ne peut nier, sans nier du même coup la conscience elle-même, par ce seul fait qu'on en retrancherait ce qui est son caractère essentiel : la liberté. Mais, encore une fois le droit n'est pas la morale ; la justice sociale moins exigeante, à certains égards, que la conscience, l'est davantage à d'autres. Et quelle sera la portée d'un principe inscrit dans la loi, mais privé de toute sanction, s'il n'est pas pour la conscience un principe de morale, ou si elle refuse de s'y soumettre ? Dans

notre cas, si voter ne semble pas un devoir à l'électeur, s'il ne se sent pas citoyen, s'il n'a pas la perception nette que, faisant partie d'une société, il a le devoir de participer par son vote à la vie sociale, au gouvernement de cette société, qui lui enseignera son devoir, qui le déterminera à voter ?

On dit : « Il faut faire l'éducation du suffrage universel ; il faut apprendre son devoir à l'électeur » ! Mais par quel moyen ? Ce n'est pas, sans doute, par un enseignement purement théorique des droits et des devoirs du citoyen ; on ne prétend pas instituer des cours de droit constitutionnel à l'usage de tous ; et j'imagine d'ailleurs que la morale civique qu'on voudrait enseigner aux futurs électeurs au sortir de l'enfance, leur donnerait surtout, à condition qu'elle soit comprise d'eux, c'est-à-dire à condition qu'ils s'élèvent jusqu'à elle, l'orgueil de leurs droits, plutôt que la conscience de leurs devoirs. Il faut douter de l'efficacité des dogmes, surtout en politique ; tout ce qui est abstrait semble lointain et ne peut être saisi par tous les esprits. La morale civique ne peut pas, comme la morale individuelle, s'enseigner par l'exemple, s'imposer par la puissance de la tradition, par l'influence du milieu, de la famille surtout qui, mieux que toutes les écoles philosophiques ou religieuses peut faire entrer l'idée du devoir au cœur de l'enfant. La société est une famille trop

vaste, trop large, le citoyen est trop perdu, trop seul au milieu d'elle, pour qu'il puisse comprendre tous ses devoirs sociaux. L'heure est donc encore lointaine, si jamais elle doit venir, où tous reconnaîtront que voter est un devoir, et où sera réalisée l'éducation complète du suffrage universel. En attendant, le mal existe : il faut y porter remède. C'est la loi seule, je veux dire la loi pourvue d'une sanction, qui pourra imposer à l'électeur le respect des principes du droit public ; c'est la sanction, la contrainte, qui assurera l'accomplissement du devoir social. La loi, en effet, apprendra ou rappellera au citoyen qu'il a un devoir à remplir et, en même temps, sans se perdre en de vaines considérations sur la grandeur de ce devoir, sur sa portée sociale, sur ses effets excellents, elle le forcera à le remplir. Après cela, il se pourra qu'en présence d'une sanction qui les menace, ou qui les a frappés, les électeurs réfléchissent, et que, voyant l'effet, ils cherchent la cause. Certains la découvriront sans doute, ils comprendront pourquoi voter est un devoir, pourquoi c'est pour eux une obligation stricte de participer par leur vote à la vie sociale, et spontanément déposeront leur bulletin dans l'urne. Ce sera là un effet indirect de la sanction. Pour les autres, du moins, ils sentiront la peine qui les frappe, s'ils ne comprennent pas pourquoi elle les frappe, et la plupart voteront, pour l'éviter ;

et ainsi se trouvera diminué, ou écarté, le danger de l'abstention. La sanction aura eu sur eux une action directe. Et par là nous avons répondu à ceux qui se déclarent opposés à l'établissement d'une sanction, sous prétexte qu'elle serait forcément inefficace.

Les adversaires de la sanction se plaisent encore à la représenter comme inutile. Pour prouver cette inutilité, on a fait remarquer que celui qui s'abstient se prive volontairement du seul moyen qu'il ait, en dehors de la violence, de faire prévaloir ses idées, ou, ce qui peut-être lui importe davantage, de défendre ses intérêts en participant à la direction générale des affaires du pays : qu'ainsi une sorte de châtiment résulte de l'abstention elle-même, et que la considération de son propre intérêt, déterminera l'électeur à voter. « L'électeur, dit un publiciste (1), est responsable envers lui-même, parce que son intérêt est toujours atteint ; mais il est surtout responsable envers l'Etat et la Nation, s'il est vrai que son imprudence préjudicie aux intérêts généraux du pays. La sanction de cette responsabilité est dans la part des résultats qu'il supportera comme homme et comme citoyen. »

Sans nier que la préoccupation de défendre ses intérêts puisse être pour l'électeur une raison de voter

1. Cossé. *Etudes constitutionnelles*, t. I, p. 67.

plus puissante que le désir de faire triompher ses idées, s'il en a, il nous est facile de répondre par des chiffres, par la statistique des abstentions. Il faut croire que cette considération du préjudice que l'électeur peut se causer à lui-même en s'abstenant de voter, ne suffit pas à l'amener aux urnes. D'ailleurs, peut-on prétendre sérieusement que l'électeur établira un rapport entre son abstention, et le mauvais état des affaires ? S'il s'agissait de dire son mot, de voter dans un referendum, ou dans un plébiscite, de prendre part à une de ces consultations populaires, où le suffrage de l'électeur a un effet immédiat et direct, où la question étant nettement posée sur une idée, une réforme, un homme, il peut prévoir les conséquences de sa réponse, et espérer que son vote aura un effet utile : alors sans doute il sentirait que son intérêt lui commande de ne pas s'abstenir, et il voterait. Mais ce sera là l'exception. Dans les gouvernements représentatifs, le peuple délègue l'exercice de la souveraineté, à ceux qu'on appelle improprement ses mandataires, à ses élus, à ses représentants. Ce sont eux qui font la loi au nom du peuple ; ainsi la participation de l'électeur au gouvernement, ou à la confection de la loi, n'est qu'indirecte. Aussi il n'attache pas à l'exercice de son droit de suffrage tout le prix qu'il devrait y attacher ; l'effet de son bulletin de vote lui paraît si lointain, qu'il lui sem-

ble douteux ; il s'enferme donc résolument dans son scepticisme, dans son indifférence, ou dans son dédain.

Mais, s'il ressort avec évidence des statistiques, que cette prétendue sanction de l'intérêt personnel compromis par l'abstention ne produit aucun effet, il est non moins certain qu'elle est condamnée par les principes. En effet, nous avons suffisamment insisté, pour n'avoir pas à y revenir, sur cette idée qu'en s'abstenant l'électeur peut nuire non seulement à ses intérêts particuliers, mais à ceux des autres. Or, dans le cas où ses intérêts souffrent de sa propre négligence, je vois bien qu'il supporte personnellement une conséquence de son abstention, à laquelle, sans doute, il n'avait pas songé, et contre laquelle il ne peut récriminer, mais je ne vois pas qu'il soit puni du tort qu'il a causé aux autres. Ainsi c'est une sanction qui n'en est pas une que celle qui néglige de tenir compte des conséquences sociales de l'abstention. D'ailleurs se contenter d'une répression que la théorie repousse comme insuffisante, et que la pratique nous montre comme inefficace, ce serait proclamer que l'électeur, lorsqu'il vote, ne doit se préoccuper que de ses intérêts matériels, car ils priment tous les autres. Mais s'il est vrai que ce soit là l'unique préoccupation de la plupart des électeurs, elle ne saurait pour cette raison mériter la

consécration qu'on prétend lui donner lorsqu'on défend un tel système.

Une dernière objection a été faite à l'établissement d'une sanction. Après avoir prétendu qu'une sanction quelconque était inutile et inefficace, on a soutenu que son application était impossible ; qu'en effet les abstentionnistes étaient trop nombreux pour qu'on pût espérer les atteindre par une disposition de loi.

Cette objection, qui est une pure objection de fait puisque ceux qui la font reconnaissent implicitement la nécessité ou seulement l'utilité d'une sanction, se heurte à une réponse péremptoire : il est évident que l'application d'une sanction est possible, puisqu'on en constate chaque jour des exemples dans les pays qui ont admis le vote obligatoire et qui l'ont sanctionné. Et dès lors, pourquoi ne serait-elle pas possible en France ? Tout dépend, du reste, de la sanction que nous proposerons, et nous devons nous réserver de prouver à la fois qu'elle est rationnelle et qu'elle peut être appliquée. Nous répondrons en même temps à ceux qui, allant plus loin dans l'exagération, ont soutenu qu'une sanction serait dangereuse. Pour le moment, nous nous bornons à signaler ce singulier paradoxe en vertu duquel, parce que le mal est grand, il faut renoncer à le guérir.

Concluons donc qu'en dépit des objections que

nous croyons d'ailleurs avoir écartées, le principe du vote obligatoire ne saurait se concevoir comme indépendant de sa sanction, et que le législateur ne saurait proclamer le principe sans se préoccuper des moyens capables d'en assurer le respect.

Il ne nous reste plus qu'à proposer la sanction qui nous paraît à la fois la plus juste et la plus efficace.

Auparavant, nous devons discuter celles qui ont été proposées soit à l'étranger, soit en France. Dans cet exposé des mérites et des inconvénients respectifs des différentes sanctions, nous suivrons l'ordre suivi au précédent chapitre, dans notre étude historique de la question.

Et d'abord, nous écartons de la liste des sanctions qui ont été proposées, l'affichage. Il ne faut, en effet, voir là qu'un simple avertissement bien inutile d'ailleurs à notre avis (1).

On ne peut considérer sérieusement cette for-

1. Remarquez, d'ailleurs, que cet avertissement n'en est pas toujours un, puisqu'il n'est donné à l'électeur que lorsqu'il s'est abstenu. Or, il peut se faire que le candidat ait obtenu la majorité absolue, les abstentionnistes n'étant pas comptés dans le calcul de la majorité et, dans ce cas, il n'y aurait pas lieu à un second tour de scrutin, et l'avertissement ne serait d'aucune utilité. Nous comprenons, cependant, qu'on se préoccupe d'avertir les électeurs des conséquences de leur abstention, mais il existe d'autres moyens de le faire, sur lesquels nous aurons occasion d'insister.

malité comme une sanction (1). Que peut faire, par exemple, l'affichage à la porte de la mairie, ou dans tout autre lieu ? Croit-on effrayer ceux qui veulent s'abstenir par la menace de rendre publics leurs noms ? Mais ces noms, tout le monde les connaît, ou peut les connaître, car les abstentionnistes ne se cachent pas, souvent même ils se vantent de leur conduite, ils s'en font gloire ; car si on s'abstient par indifférence, on peut s'abstenir aussi par dédain,

1. Elle est présentée comme une sanction, et même comme sanction unique, par M. Gaston Laporte, dans une proposition de loi déposée sur le bureau de la Chambre, le 26 novembre 1885. L'article 2, qui serait une addition à l'article 5 de la loi organique du 30 novembre 1875, est ainsi conçu : « Après chaque élection, et dans toutes les communes ayant moins de 2.000 habitants, la liste des électeurs qui auraient participé au vote sera dressée immédiatement et exposée dès le lendemain, et jusque et y compris le dimanche suivant, à la porte de la maison commune ». Ce n'est pas, on le voit, l'affichage des noms des abstentionnistes, mais au fond, cela y revient ; le but, qui est de les faire connaître, est atteint aussi sûrement que par l'affichage, car il s'agit de petites communes, dont tous les habitants se connaissent. C'est aussi l'unique sanction, dans le cas d'une première abstention, des propositions de loi de M. Letellier, et de celle de MM. Gauthier (de Clagny), Argeliès, Brincard et Marcel Habert. Les auteurs de cette dernière proposition attachent une telle importance à l'affichage, qu'ils le maintiennent en concours avec d'autres sanctions, comme la radiation temporaire et même la radiation définitive. Et il est permis de se demander quelle peut bien être alors son utilité ?

et d'ordinaire le dédain ne cherche pas à se cacher, ou par orgueil, et il est de l'essence de l'orgueil d'aimer à se montrer, de s'étaler avec complaisance. Et ce sont les orgueilleux que l'on croit avoir guéris en affichant leurs noms ; mais on les flatte au contraire, on va au devant de leurs désirs, c'est une sorte de récompense c'est-à-dire d'encouragement qu'on leur donne. Ce sont ces craintes qu'exprimait un membre de la Chambre des représentants de Belgique (1), lorsqu'il disait qu'il fallait repousser le tableau d'incivisme et de défaveur de M. Rosseuw, car ajoutait-il, « j'hésite fort à croire que les petites gens qui seront électeurs, qu'ils viennent de la campagne ou de la ville, se considéreront comme flétris vis-à-vis de l'opinion publique, parce qu'ils n'auraient pas été voter, et que leurs noms se trouveraient inscrits sur des tableaux que personne n'irait lire, et qui constateraient une chose d'après eux légitime. » Là dessus un autre membre (2) de la Chambre, songeant sans doute à la catégorie d'abstentionnistes dont nous parlions en dernier lieu, s'écriait, en interrompant l'orateur et pour appuyer son opinion. « C'est donc là, pour ceux du moins dont nous ayons parlé, un remède qui, loin de guérir, ne peut qu'aggraver le

1. M. Wøeste. Chambre des représentants. Séance du 30 mai 1893. *Ann. parl.*, p. 1.549.

2. M. Van Marcke. *Ibid.*

mal. Quant aux indifférents, aux craintifs, et à tous les autres abstentionnistes, s'ils n'éprouvent aucune satisfaction de voir leurs noms livrés à la publicité, il n'en éprouvent non plus aucune honte, ou même aucun ennui. C'est qu'en effet, il n'est pas entré dans nos mœurs que celui qui s'abstient soit considéré comme indigne de l'estime de ses concitoyens. Sans doute, il a négligé d'accomplir un devoir, mais c'est du devoir social qu'il s'agit, et longtemps encore il faudra se résigner à voir de très honnêtes gens, observateurs scrupuleux de la morale individuelle, en prendre très à leur aise avec la morale sociale. On a beau parler de désertion ; c'est sans doute une très belle comparaison que celle de l'abstentionniste et du soldat qui déserte au jour de la bataille, mais ce n'est qu'une comparaison, d'ailleurs très fausse, et personne n'est dupe des mots et des images. La foule n'est pas plus sévère à l'égard de celui qui s'abstient, qu'à l'égard de l'honnête commerçant par exemple, dont la probité dans ses rapports avec sa clientèle est au-dessus de tout soupçon, et qui considère comme un droit de tromper

1. Ce que nous venons de dire de l'affichage, s'applique également à l'insertion dans les journaux, et, d'une façon générale, à tous les modes de publicité, ainsi qu'à d'autres sanctions plus puériles, et dont l'efficacité serait encore plus douteuse. Cf. Deploige. *Op. cit.*, p. 6.

la surveillance du fisc ; il y est encouragé pour ainsi dire, par la foule qui le plaint plutôt qu'elle ne le blâme, si sa faute vient à être découverte et punie. Il y a donc là une question de mœurs. En attendant qu'elles s'épurent résignons-nous à les constater, ou, si l'on veut, à les déplorer, et disons qu'une sanction, basée sur le jugement de la foule, n'est pas une sanction sérieuse, effective.

Nous pouvons maintenant examiner successivement les trois systèmes distincts de sanction, entre lesquels se partagent, comme nous l'avons montré au précédent chapitre, les lois et les projets de lois à l'étranger et en France. On se rappelle que le premier de ces systèmes consiste à priver la circonscription de sa représentation électorale, que le deuxième édicte des sanctions pécuniaires, et que le troisième consacre des déchéances temporaires ou définitives.

*Premier système. — La circonscription est privée de sa représentation électorale*

Ce système est évidemment celui qui soutient le moins longtemps la discussion. Il mérite à peine qu'on en fasse la critique. Il suffit de l'énoncer pour qu'on aperçoive, tout d'abord, tout ce qu'il renferme

de contraire aux principes du droit public moderne. N'est-il pas la négation insolente de la souveraineté nationale. Chaque circonscription doit être représentée, pour que le pays tout entier soit représenté, pour que ce soit bien la volonté du peuple, qui gouverne. Et voilà qu'on refuse ce droit aux circonscriptions, où sévit avec plus de force le mal de l'abstention ! C'est toute une partie de la nation qu'on sépare de l'ensemble, qu'on isole, ou plutôt qu'on supprime, qu'on retranche de toute participation à la vie nationale. Ce système serait peut-être en harmonie avec les principes d'un gouvernement absolu, mais il ne saurait être appliqué dans un pays où se pratique le gouvernement représentatif, car il méconnaît le principe même de la représentation. Mais il y a plus ; ce système est inique. Il est inique, en effet, que les conséquences des fautes commises par quelques-uns, soient supportées par tous. Or, c'est ce qui se produirait si la circonscription où les abstentions auraient atteint un certain chiffre, était privée de sa représentation. Que les abstentionnistes se consolent facilement de ne pas être représentés, cela se comprend ; et d'ailleurs, ils n'ont pas à se plaindre qu'on méconnaisse leur volonté, puisqu'ils ne l'ont pas manifestée par un vote ; mais ceux qui ne se sont pas abstenus, ceux qui ont rempli leur devoir de citoyens, ceux à qui on ne peut reprocher ni né-

gligence, ni indifférence, ni dédain, ceux-là ont manifesté une volonté, ils ont choisi un représentant, ils ont agi en citoyens, ils ont le droit d'être traités comme tels, c'est-à-dire d'être associés, dans la personne de leur représentant, au gouvernement de leur pays. Il est inique qu'une loi puisse consacrer, en somme, le triomphe de ceux qui ignorent leur devoir de citoyens, ou qui dédaignent de le remplir, sur ceux qui le connaissent et le remplissent, que ceux-ci soient punis pour la faute de ceux-là, qu'ils soient entraînés par eux en dehors de la nation qu'ils veulent servir. Les conséquences d'un tel système peuvent d'ailleurs être fort graves. D'un côté, il donne aux abstentionnistes une très haute idée de leur importance, en ce qu'il les met au-dessus de ceux qui votent, il les encourage donc à continuer de s'abstenir ; d'un autre côté, ce peut être une cause de découragement pour les bons citoyens, qui, demain, persuadés de leur impuissance, viendront grossir l'armée des abstentionnistes. C'est là sans doute un résultat auquel n'avaient pas songé, ceux qui, par ce moyen, prétendaient combattre et vaincre le mal de l'abstention. Il convient de remarquer, en outre, que cette menace, faite aux abstentionnistes, de ne pas être représentés, est vaine, et cela pour deux raisons. Parmi eux, les uns ne désirent nullement être représentés, et, par conséquent, ne sauraient souffrir de

ne pas l'être ; les autres, au contraire, se sont abstenus sans parti pris, ne songeant pas aux conséquences de leur abstention. Sans doute, si ces derniers pensaient, que le chiffre d'abstentions nécessaire pour que la circonscription fût privée de sa représentation, pût être atteint, ils voteraient ; mais cette crainte n'existe guère ou n'est pas assez forte, car toute cette classe d'abstentionnistes se tient le même raisonnement, chacun compte que son voisin fera son devoir, que dès lors il est inutile de se déranger, qu'il y aura toujours assez de citoyens dévoués pour voter, et comme ils ne tiennent pas essentiellement à l'élection d'un homme, ou au triomphe d'une idée, ils ne votent pas. Ainsi, il n'y a pas même à envisager la possibilité de l'établissement d'une telle sanction, puisque, condamnée par la raison comme une atteinte aux principes même dont le vote obligatoire n'est qu'une conséquence nécessaire, elle est encore, en pratique, frappée de stérilité.

Après les raisons que nous venons de donner contre ce système, on ne s'étonnera pas qu'il n'ait trouvé que peu de crédit en France. Il n'est, en effet, adopté que par une seule proposition de loi (1). Et, s'il a trouvé place dans certaines législations étrangères, c'est que les pays qu'elles régissent, n'ont pas au même degré que la France le respect de la souverai-

1. Cf. *suprà* (p. 156). Proposition de loi de M. Castellane.

neté nationale, ou même repoussent absolument ce principe.

*Deuxième système. — Sanctions pécuniaires*

Le système des sanctions pécuniaires n'encourt pas, comme le système précédent, le grave reproche d'être une atteinte au principe de la souveraineté nationale, car il laisse intacte la représentation des circonscriptions où sévit l'abstention. Il n'encourt pas, non plus, le reproche d'iniquité, car les sanctions pécuniaires ne frappent que les abstentionnistes, et personne ne partage avec eux la peine de leur faute. Ce système a donc tout au moins le mérite de respecter l'équité et les principes. Est-ce à dire, cependant, qu'il soit à l'abri de toute critique ? Nous allons voir, au contraire, que les objections qui peuvent lui être faites, si elles sont moins graves que celles adressées au premier système, n'en sont pas moins de nature à faire repousser toute sanction pécuniaire sous quelque forme qu'elle se produise.

Nous avons vu que les sanctions pécuniaires s'étaient produites sous deux formes distinctes : l'une qui consiste à faire supporter par les abstentionnistes les frais du scrutin qui n'a pas donné de ré-

sultats ; l'autre qui les frappe d'une amende. Nous allons les envisager successivement, et faire ressortir les objections auxquelles elles se heurtent.

I. — *Les abstentionnistes supportent les frais du scrutin demeuré sans résultats.*

Nous avons vu que les législations de deux pays, le grand duché de Bade, et la Bavière, mettaient à la charge des abstentionnistes les frais du scrutin qui, par leur faute, devait être recommencé. A première vue, la sanction pécuniaire, présentée sous cette forme, a pour elle toutes les apparences d'une sanction équitable. Il semble juste, en effet, que les frais de scrutin soient supportés par ceux qui l'ont rendu inutile. Mais si on ne peut dire que cette sanction méconnaisse l'équité, il faut convenir d'abord qu'elle est détournée de son but, et ensuite qu'elle sera en général inefficace.

Nous disons, tout d'abord, que la sanction pécuniaire revêtant cette forme, manque son but. En effet, il semble qu'en mettant à la charge des abstentionnistes les frais du scrutin infructueux, on veuille les punir seulement d'avoir rendu nécessaire un nouveau scrutin. A cause d'eux, les frais qui ont été faits pour les opérations du premier tour sont restés inutiles ; des dépenses ont été faites en pure perte ; tout est à recommencer. Il est équitable, dit-on, que

les abstentionnistes les supportent, car les bons citoyens ne sont pour rien dans l'échec des premières opérations électorales. Mais en raisonnant ainsi, on ne prend pas garde qu'on traite une question de principe comme une simple question de pratique électorale. Car il ne faut pas oublier que la question que nous avons à résoudre, se pose ainsi : étant donné que l'électeur qui s'abstient manque à un devoir envers la société, néglige de remplir une fonction sociale, quelle peine doit-on lui infliger ? Quelle sanction comporte la violation du principe du vote obligatoire ? Or, tout autre est la question à laquelle répond la sanction proposée. On dit : un tour de scrutin a été rendu inutile par la faute des abstentionnistes ; qui doit en supporter les frais ? Et l'on conclut naturellement : les abstentionnistes. Cette sanction punit donc ceux qui n'ont pas pris part au vote, non pas parce qu'ils ont négligé leur devoir, mais parce que leur abstention a été la cause de nouveaux frais.

Ainsi, notre question de la sanction, qui intéresse les principes les plus élevés du droit public, est rabaisssée au niveau d'une simple question de répartition des frais de l'élection. Il est facile de voir qu'en posant ainsi la question, on la fausse, et que, par conséquent, on en fausse la solution. L'idée du devoir n'est plus rappelée à l'électeur négligent, que

par un texte sans portée. Nous ne sommes plus en présence de la sanction du principe du vote obligatoire ; l'on peut dire qu'il n'y a pas, à proprement parler, sanction, c'est-à-dire, peine, mais simplement réparation du dommage causé ; et nous retombons, en somme, dans un de ces cas, que nous avons critiqués, où la sanction n'existe pas.

D'ailleurs, cette critique qui est capitale, se trouve confirmée jusqu'à l'évidence par ces simples remarques. Quand le nombre des abstentionnistes ne dépasse pas le chiffre fixé par la loi pour qu'il y ait lieu à un second tour de scrutin — il est dans le grand-duché de Bade du quart, et en Bavière du tiers des électeurs inscrits — les abstentionnistes n'ayant aucun frais à payer échappent à toute sanction. Et il en est de même pour ceux qui s'abstiennent au second tour lorsqu'il a lieu ; comme on ne procède jamais à un troisième tour, il n'y a pas de nouveaux frais à payer. Les abstentionnistes ont été punis de leur première abstention ; et voilà que la récidive, qui partout est considérée comme plus grave que la première infraction et est punie de peines plus sévères, se trouve mise à l'abri de toute répression. Il est bon de signaler en passant l'incohérence d'un système qui, punissant la première infraction, néglige de punir la récidive.

Mais ce que nous voulons retenir avant tout de

ces observations, ce sont les conséquences que nous pouvons tirer de ces deux cas, dans lesquels les abstentionnistes échappent à la sanction. Nous avons le droit d'en conclure que cette prétendue sanction n'est que la réparation d'un préjudice causé, qu'elle ne saurait être la sanction du vote obligatoire.

Est-il nécessaire, après cela, de relever une autre conséquence à laquelle aboutit nécessairement ce système ? Les abstentionnistes devant supporter les frais du scrutin demeuré infructueux, il va de soi qu'un partage égal se fera entre tous. Or, cette part égale à celle des autres, que chacun supportera, elle variera en raison inverse du nombre des abstentions, elle augmentera s'il diminue, elle diminuera s'il augmente ; car, le montant des frais restant le même, plus les abstentionnistes seront nombreux, moins chacun d'eux aura à payer pour sa part.

Ainsi, alors que la sanction devrait être proportionnée au mal social causé, elle se trouve soumise quant à ses effets, à sa portée, aux variations infinies d'un nombre, du nombre des abstentionnistes. Et ces variations en affaiblissent la portée et l'efficacité, à mesure que croît le danger, le mal social ; car la sanction perd de sa force à mesure que le mal social augmente.

Cette dernière singularité n'est donc qu'une nouvelle condamnation, d'ailleurs superflue, de cette étrange sanction.

II. *Amende*. — Les arguments que nous avons fait valoir contre le système qui met à la charge des abstentionnistes les frais du scrutin demeuré infructueux, ne sauraient s'appliquer à l'amende. Elle a tous les caractères d'une véritable peine. De plus, elle n'épargne personne ; les abstentionnistes sont toujours frappés quel que soit leur nombre. Enfin, elle a ce très grand avantage de ne pouvoir être considérée comme la réparation d'un préjudice causé, comme l'acquittement des frais d'un premier tour de scrutin, rendu inutile par la faute des abstentionnistes.

Mais si l'amende échappe à ces reproches, elle se heurte à d'autres inconvénients, dont il est impossible de ne pas tenir compte et dont la gravité est un empêchement absolu à son adoption.

Et d'abord, une sanction de l'abstention pour être effective, doit frapper l'abstentionniste, de telle sorte qu'elle soit ressentie par lui, qu'elle lui cause une privation, une gêne qui l'amène aux urnes. Si l'électeur reste indifférent à la sanction, elle a manqué son but, il continuera de s'abstenir.

Or il est évident que les électeurs ne seraient pas tous également sensibles à l'amende. Tandis qu'elle pourrait paraître trop forte à quelques-uns, beaucoup ne seraient même pas atteints par elle. La plupart paieraient sans récriminer, et il n'est pas certain

que tous le feraient sans ostentation, sans bravade. Il leur en coûterait si peu de se moquer de la loi, qu'ils s'abstiendraient désormais par plaisir. — Qui sait si la crainte de laisser croire qu'on vote uniquement pour éviter l'amende, ne ferait pas de l'abstention une chose à la mode, une règle du bon ton ?

Au contraire, si l'amende est élevée, elle pourra bien frapper les riches, mais elle sera excessive, et partant inique pour les pauvres ; elle les écrasera et beaucoup ne pourront, ou ne voudront pas la payer. Et que fera-t-on contre eux ?

Ainsi l'amende fixe doit être repoussée ; mais alors il reste le système de l'amende proportionnelle. Ce système a été préconisé dans certaines propositions de loi. Les auteurs de ces propositions ont demandé qu'on frappe les abstentionnistes de peines pécuniaires proportionnelles à leur fortune.

Au point de vue de l'équité, ce système est évidemment condamnable ; il tend, en effet, à faire croire que le riche qui s'abstient est plus coupable que le pauvre. Or le devoir est égal pour tous deux, car le devoir de voter est le même pour tous ; il n'est pas susceptible de plus ou de moins. Il y a bien des cas d'excuse, mais nous ne savons pas que personne ait jamais proposé de considérer la pauvreté comme une excuse.

Ce système est d'ailleurs en opposition complète

avec les principes du droit pénal. La peine doit être égale pour tous : elle varie suivant les infractions, suivant la culpabilité de l'agent, mais elle ne varie jamais avec les individus, et ce n'est qu'un cas de cette égalité devant la loi — qui est sans doute la plus respectable et la moins chimérique des égalités — si souvent invoquée par l'ignorance, l'aveuglement ou la haine.

Les auteurs de la proposition de loi (1) n'essaient pas d'ailleurs d'esquiver l'objection ; ils n'essaient pas non plus de la réfuter, car ils savent que pour le faire, il leur faudrait aller contre l'équité, et il leur en coûterait sans doute de la méconnaître.

Ils avouent dans l'exposé des motifs que « c'est assurément une innovation apportée aux principes de notre droit pénal ». Mais comme ils veulent que leur sanction soit effective, que la peine soit sensible à ceux qu'elle frappera, ils raisonnent ainsi : « Il nous a semblé de toute nécessité de frapper avec une sévérité très grande le citoyen riche qui se soustrait à ses devoirs pour rester quelques jours de plus en voyage, ou celui qui abandonne le scrutin pour une partie de campagne ou de chasse. Sans quoi la loi resterait impuissante contre lui ; il préférerait payer

1. Cf. *infra* les propositions de loi de M. Wallon, de M. Laroche-Joubert, de M. Pieyre, de MM. Gauthier (de Clagny), Argeliès, Brincard, Marcel Habert.

une amende légère plutôt que de subir une gêne dans ses plaisirs. Ne pouvant, dans l'état actuel de nos lois, l'atteindre proportionnellement à son revenu, nous le frappons d'après le chiffre des contributions directes qu'il paie dans la commune (1). »

Cette innovation ressemble fort à une violation des principes du droit pénal. Depuis quand est-il permis d'innover contre les principes ? Ceux-ci peuvent bien être changés, mais tant qu'ils subsistent ils dominent le droit. Les dispositions législatives peuvent innover, mais dans les détails, à condition de ne pas être en contradiction avec eux, de ne pas innover contre eux. Nous avons repoussé avec trop d'énergie les sanctions qui nous ont semblé être impuissantes à amener aux urnes l'armée des abstentionnistes, pour ne pas comprendre la pensée des auteurs de ce système, et ne pas nous y associer complètement. Nous les approuvons d'avoir voulu que la sanction qu'ils proposent fût effective, mais nous repoussons le moyen qu'ils emploient : un système qui proportionne la peine à la fortune, qui frappe inégalement des individus également coupables, est trop évidemment contraire à l'équité et aux principes

1. Proposition de loi sur le vote obligatoire, déposée par MM. Gauthier (de Clagny), Argeliès, Brincard, Marcel Habert, à la Chambre des députés, le 15 janvier 1894. Exposé des motifs. *J. O. Doc. parl.*, ann. 230.

du droit pénal, pour pouvoir être accepté. Mais, dira-t-on, il n'y a pas d'autre moyen pour que la sanction porte, pour qu'elle contraigne tous les électeurs à voter. Et nous l'avouons, il n'y a pas d'autre moyen, lorsqu'on s'attache à l'idée de sanction pécuniaire; comme on ne peut pas fixer un chiffre très élevé qui frapperait bien les plus riches, mais écraserait les pauvres, il faut que l'amende soit proportionnelle. Mais: quelle conséquence tirer de là, sinon que ce système doit être repoussé; que c'est là une raison de plus de le condamner?

En résumé, nous avons le choix entre deux systèmes: l'un, le système de l'amende fixe, qui est d'accord avec les principes mais qui est inefficace, l'autre, le système de l'amende proportionnelle, qui peut-être serait efficace, mais qui viole les principes.

Aussi, nous n'hésitons pas à repousser ces deux systèmes, c'est-à-dire à repousser l'amende.

A ces raisons, d'ailleurs décisives, nous pouvons en ajouter une nouvelle s'inspirant d'une autre idée. Une sanction n'est vraiment efficace et acceptable, que lorsqu'elle fait apparaître, dans l'esprit de celui qui en est frappé, une corrélation directe entre la faute dont il s'est rendu coupable, et la peine qui le frappe.

Il faut, dans le cas qui nous occupe, que la sanction révèle à l'abstentionniste qu'il est frappé pour

avoir manqué à un devoir, qu'elle provoque sa réflexion sur la nature de ce devoir, qu'elle le lui fasse découvrir, qu'elle force sa raison à confesser que, s'il est frappé, c'est qu'il le mérite, car il a négligé d'accomplir un devoir civique, et que la société a le droit de lui en demander compte. De cette manière, l'abstentionniste, s'il n'avoue pas sa faute, sera forcé de la reconnaître au fond de sa conscience, et il ne pourra pas se plaindre qu'on l'a frappé sans raison. Si la cause réelle de l'amende lui restait inconnue, il pourrait s'irriter, croyant avoir le bon droit pour lui, contre une sanction qui, n'étant pas justifiée à ses yeux, lui semblerait inique.

Or, l'amende mérite en partie les reproches que nous adressions au système précédent. D'abord, quant à l'amende proportionnelle, l'idée qu'elle évoque est celle de réparation d'un préjudice causé à la société. Ce qui semble dominer dans ce système, ce n'est pas la préoccupation d'assurer le respect du devoir civique méconnu, c'est avant tout le souci de déterminer la sanction du préjudice résultant, pour la société, de l'abstention.

Pour l'amende fixe si elle ne paraît pas être la réparation du préjudice causé par l'abstention, du moins elle ne saurait être considérée *a priori* comme la sanction d'un devoir ; elle ne fait pas apparaître

aux yeux des électeurs le suffrage comme un devoir civique. Elle ne lui emprunte donc pas ce reflet de dignité et de grandeur qui la relèverait dans l'esprit de ceux pour qui elle est instituée, et qui, sachant de quels principes elle est la sauvegarde, la respecteraient davantage.

Et si l'amende ne semble pas se rattacher à un devoir, de quoi pourrait-elle être la sanction si ce n'est d'une contravention de police ?

« Considérons, dit M. Félix Moreau, l'ensemble formé par la règle : le vote est obligatoire, et la sanction : une amende. Cela ressemble beaucoup trop à une contravention de police. L'analogie serait complète si, comme on l'a proposé, l'amende devait être prononcée par le juge de paix. Voilà qui est inacceptable. Eh ! quoi, nous aurons fait appel aux principes les plus élevés du droit public, invoqué les intérêts supérieurs de la patrie, mis en jeu de grands sentiments et de grandes idées, pour ajouter un article à la liste innombrable des contraventions ! L'omission du devoir civique serait assimilé à la violation du plus humble règlement municipal ! En vérité, il vaudrait mieux laisser le devoir civique sans sanction que de le ravalier à ce point. (1) »

1. *Revue politique et parlementaire*, n° du 10 janvier 1896, p. 59. M. Félix Moreau. Le vote obligatoire. Principe et sanction.

Ainsi les sanctions pécuniaires doivent être écartées pour l'une de ces raisons : ou bien elles sont inefficaces, ou bien elles violent les principes.

*Suspension et privation du droit de suffrage.*

C'est à ce système que nous nous arrêtons. Avant de l'exposer tel qu'il a été présenté, et tel que nous le proposons comme conclusion de notre étude, nous voulons parler brièvement d'une mesure qui n'est pas une sanction, mais un simple avertissement dont l'utilité n'est pas contestable.

Il ne s'agit pas ici de l'affichage du nom des abstentionnistes. En même temps que nous nous refusons à voir dans cette formalité les caractères d'une véritable sanction, nous montrions qu'elle n'était pas toujours un avertissement, puisqu'elle ne pouvait évidemment précéder le premier tour de scrutin, et qu'en tous cas elle ne servait qu'à irriter les abstentionnistes, et à les pousser à s'obstiner dans leur résistance.

Mais il est utile, malgré tout, que les électeurs soient avertis de la peine qui peut les frapper, car, si en droit, nul n'est censé ignorer la loi, en fait, beaucoup l'ignorent, ou ne la connaissent guère que lorsqu'elle leur a été appliquée. Aussi sommes-nous partisans d'une mesure qui consisterait à rappeler

aux électeurs, avant le vote, la sanction à laquelle ils s'exposent, et cet avertissement devrait, ce nous semble, recevoir la plus large publicité, pour qu'il ne soit ignoré de personne.

On ne peut pas, bien entendu, songer à envoyer au domicile de chacun un avertissement au moment des élections. Cela entraînerait des frais et des complications inutiles.

Ces inconvénients seraient sans aucun doute évités, si on mentionnait la disposition de la loi instituant la sanction sur les cartes électorales, comme cela a été proposé. M. Fouillée après avoir établi que l'électeur « doit voter non pas seulement pour lui, mais pour les autres individus, et pour toute la nation » ajoute : « Voilà le principe, qui avec plusieurs autres de la même importance, devrait être écrit sur la carte même de l'électeur, afin de lui rappeler son devoir au moment où il exerce son droit. On néglige trop, dans la vie civile, tous les moyens d'instruction qu'on sait employer dans la vie militaire : n'a-t-on pas avec raison inscrit sur le drapeau les mots : honneur et patrie ? Toute la vie civile devrait aussi se résumer en inscriptions capables de frapper l'esprit populaire, et on ne devrait négliger aucun moyen de rappeler sans cesse au peuple ses obligations. » Mais une objection se présente immédiatement à l'esprit : l'électeur ne sera averti de la disposition de la loi,

que s'il consulte sa carte électorale, ce qu'il ne fera d'ordinaire que s'il y attache quelque prix, c'est-à-dire s'il est disposé à voter. Dans certains cas, au moins, cette mesure sera donc inutile.

C'est pourquoi, il faut la (1) compléter en employant en outre un moyen qui nous paraît à la fois pratique et efficace, et qui consiste à publier, au bas de l'affiche, convoquant les électeurs, l'extrait de la loi instituant la sanction. De cette façon, on évite les frais, et tous les électeurs sont avertis par cette publicité.

Ce système a d'ailleurs été préconisé par M. Wallon (2), dans l'article 4 de son projet de loi, ainsi conçu : « Le texte de la présente loi sera publié au bas de toute affiche convoquant les électeurs au scrutin. »

Nous arrivons enfin à la seule sanction qui nous paraît efficace, conforme aux principes, et vraiment de nature à révéler à celui qu'elle frappe le devoir civique qu'il a méconnu.

Nous voulons parler de la suspension, et au besoin, de la privation du droit de vote.

Nous avons déterminé, au début de cette étude, la

1. Fouillée. *La propriété sociale et la démocratie*, 2<sup>e</sup> édit., p. 168.

2. Proposition de loi sur le vote obligatoire, *J. O.* du 29 avril 1872, ann. 1.076.

nature du suffrage politique ; nous avons démontré qu'il était un droit et un devoir, mais surtout un devoir. Si donc le devoir, qui est le caractère essentiel de l'électorat, est méconnu, le droit n'a plus de raison d'être, il doit disparaître. A quoi bon laisser à l'électeur un droit dont il ne veut pas faire usage. Ne peut-on pas considérer qu'il y a dans l'abstention renouvelée plusieurs fois, comme une sorte de renonciation tacite à l'exercice du droit de vote ? Pourquoi alors la société, en faveur de qui, surtout, le suffrage politique est établi, hésiterait-elle à se débarrasser de ce poids mort.

« Son vote, dit Stuart Mill (1), en parlant de l'électeur, n'est pas une chose laissée à son caprice ; nos désirs personnels n'ont rien à y voir, pas plus qu'au verdict d'un juré. *C'est strictement une affaire de devoir* : il est obligé de voter suivant son opinion la plus éclairée et la plus consciencieuse au bien public. Quiconque se fait une autre idée du suffrage, n'est pas capable de le posséder ; son esprit en est perverti et non point élevé. Au lieu d'ouvrir son cœur à un noble patriotisme, et à l'obligation du devoir public, le suffrage éveille et nourrit chez un semblable individu la disposition à se servir d'une fonction publique suivant son intérêt, son plaisir ou son caprice. »

2. Stuart-Mill. *Le gouvernement représentatif*, traduction Dupont-White, p. 235-236.

« Avec la doctrine de la *fonction*, dit M. Saint-Girons (3), l'électorat peut être réglementé dans la mesure des exigences publiques. Il y a là, non une question individuelle, mais d'organisation politique, comme la question du pouvoir législatif et exécutif. Du haut en bas de l'échelle, tous ceux qui participeront au gouvernement devront s'en montrer dignes par leur valeur personnelle et par leurs actes. Ils n'auront un pouvoir sur autrui — et l'électeur comme le représentant, comme le chef de l'Etat, a ce pouvoir — que s'ils sont capables de le bien exercer, et si, en fait, ils l'exercent bien, sinon dans l'intérêt national, qui nulle part ne saurait admettre des citoyens indignes des fonctions qui leur sont confiées, l'individu pourra être privé de l'électorat.

Faut-il donc rappeler les dangers de l'abstention, faut-il donc redire qu'elle fait du suffrage universel un mensonge, qu'elle fausse la représentation nationale, qu'elle est une menace permanente pour l'ordre et la paix d'un pays, car elle est l'inconnu ! Mais si cette sanction nous paraît devoir être préférée à toutes les autres, ce n'est pas seulement à cause des critiques, que l'on peut adresser à celles-ci : c'est surtout parce qu'elle est la seule solution logique à laquelle on puisse s'arrêter. Voyons quels arguments on peut nous opposer ?

D'abord on nous dira que nous portons atteinte à

la liberté individuelle, et que le droit de voter suppose nécessairement le droit de ne pas voter. Cet argument, qui s'applique également à toutes les sanctions, a été réfuté, et nous n'avons pas à reproduire ici cette réfutation qui repose sur cette idée maintes fois reprise, et qui est le fond même de notre étude, à savoir que le suffrage politique est sans doute un droit, mais qu'il est surtout un devoir.

Une autre objection, qui ne vise que la sanction que nous proposons, est des plus simples, et elle séduit par cette simplicité même ; elle s'impose tout d'abord aux esprits de courte vue, qui s'en tiennent aux apparences, et qui aiment les vérités toutes faites. Aussi on peut s'étonner que M. Sarcey l'ait acceptée et même formulée, d'une manière plaisante, qui peut, sans doute la rendre plus accessible à tous, mais non pour cela plus probante.

« C'est à peu près, dit M. Sarcey (1), comme si on m'offrait à moi qui ne fume pas, un cigare, deux cigares, trois cigares. On finirait par me dire : Ah ! c'est comme ça ! Je ne vous en offrirai plus. — A votre aise, mon ami : qu'est-ce que vous voulez que ça me fasse, puisque je ne fume pas » (2).

Ce n'est là qu'une comparaison, etc'est même une

1. Paul Lafitte. *Revue Bleue*, 1<sup>er</sup> juillet 1893. Réponses à M. Sarcey.

3. St-Girons. *Droit constitutionnel*, p. 158.

comparaison fausse. J'imagine que M. Sarcey vise plutôt à l'esprit qu'à l'exactitude. Il a voulu présenter un argument sous la forme d'une vérité du sens commun, et il a montré une fois de plus qu'il faut se défier parfois des prétendues vérités du bon sens, que, de même que la vérité n'est pas toujours vraisemblable, le vraisemblable n'est pas toujours vrai.

En effet, précisons la question, il s'agit de savoir, non plus si la sanction proposée est juste, mais seulement si elle est efficace.

On se demande si la menace d'être privé du droit de vote amènera les électeurs aux urnes. Et l'on dit : « Evidemment non : car si l'électeur tenait à conserver son droit de vote, il voterait ; or, il ne vote pas ; c'est donc qu'il ne veut plus voter, et dès lors notre menace est vaine.

Or, si l'on veut réfléchir un instant que l'électeur qui se désintéresse actuellement des élections, qui se tient en dehors de la politique, pourra bien un jour avoir le désir de voter, que par conséquent, il lui en coûterait de renoncer pour toujours à son droit, on est amené à se demander si sa réponse sera nécessairement la même que celle de la personne à laquelle M. Sarcey offre ses cigares.

D'ailleurs, il convient de remarquer que, si aux élections législatives l'électeur ne se sent guère poussé à voter par le souci de ses intérêts particu-

liers, du moins il pourra avoir le désir de le faire dans les élections départementales et municipales où les intérêts locaux sont presque uniquement en jeu. Or la suspension et la privation du droit de suffrage s'étendrait aussi à ces élections.

L'électeur, mis dans l'alternative, ou d'user de son droit, qui actuellement lui apparaît comme inutile, ou d'y renoncer pour toujours, ne songera-t-il pas que les raisons pour lesquelles il s'abstient, peuvent disparaître, que les circonstances peuvent au contraire lui faire désirer vivement de voter. C'est, par exemple, un membre de la minorité ; actuellement il pense que toute chance de victoire est perdue, mais au fond de lui-même sommeille l'espoir des revanches futures. Ou bien, c'est l'électeur qui ne fait pas de politique par indifférence réelle, mais qui cependant veut se réserver de voter un jour, pour un parent, ou pour un ami. Ou bien, c'est le dédaigneux, qui affiche son mépris, pour un droit qui est le droit de tous, mais qui cependant souffrirait d'en être privé.

Quoi qu'on en dise, il paraît difficile de soutenir, qu'un électeur, si dédaigneux qu'il soit des choses de la politique, si indifférent qu'il se dise à l'égard des idées, des hommes, ou de la forme des gouvernements, se résigne ainsi de gaieté de cœur à se voir retrancher du nombre des citoyens actifs, qu'il

souffre, en un mot, une telle diminution, ou un tel anéantissement de sa personnalité, de ses droits publics ; alors qu'il lui suffit de déposer dans l'urne un simple bulletin de vote, qui pourrait être un bulletin blanc ; ce qui permet à l'électeur de ne pas prendre parti, ou d'exprimer son mécontentement.

C'est donc à cette sanction qu'il faut nous arrêter.

La suspension aura surtout la valeur d'un avertissement et ce sera le meilleur de tous. Il nous semble qu'on devrait limiter à trois seulement, le nombre des abstentions pour lesquelles la suspension devrait être prononcée. Ce ne serait qu'à la quatrième que l'électeur serait privé du droit de vote. Cette sanction étant grave, il faut qu'on laisse à l'électeur le temps de réfléchir ; s'il refuse, par trois fois, d'entendre l'avertissement, c'est qu'il n'y a rien à attendre de lui. La suspension devrait être, pour une première fois d'un an seulement ; car il ne faut pas être trop sévère ; l'électeur n'est encore averti que par l'extrait de la loi mentionnée sur les affiches convoquant le corps électoral. La seconde suspension pourrait être de trois ans par exemple. Et enfin la troisième de quatre ans au moins, de façon à empêcher l'électeur de voter aux élections suivantes.

L'abstention au premier et au second tour de scrutin ne devrait pas entraîner deux suspensions, mais

une seule, du moins au cas où l'électeur ne se serait pas encore abstenu ; car il peut se faire que la suspension ne puisse être prononcée entre les deux tours, et dans ce cas il n'y aurait pas un avertissement. Il ne faut pas se dissimuler que, même punie de peines aussi sévères, l'abstention sera encore pratiquée par un certain nombre d'électeurs. Il faut donc renforcer notre sanction par des sanctions accessoires, qui en seraient les conséquences.

La suspension ou la perte de l'électorat, entraînerait la perte de l'éligibilité (1). Et cela n'est pas une sanction vaine. Beaucoup se montrent dédaigneux ou indifférents lorsqu'il s'agit de voter, d'élire les autres, dont le dédain et l'indifférence tombent devant le désir d'être élus.

Puis une conséquence logique de l'abstention, devrait être l'interdiction de toutes les fonctions publiques. Cette interdiction ne serait que temporaire et d'une durée égale à celle de la suspension du droit de vote. Elle deviendrait définitive avec la perte de l'électorat. Cette sanction n'est pas injuste. De quoi pourrait se plaindre l'électeur ; il n'a rien fait pour la société, elle n'a rien à faire pour lui. Le fait que l'électeur a négligé de s'acquitter de son devoir en

1. Cette sanction est admise par des propositions de loi de M. Guillemet et de MM. Gauthier (de Clagny), Argeliès, Brincard, Marcel Habert.

s'abstenant, permet de douter sérieusement qu'il s'acquitte avec conscience des devoirs souvent difficiles qu'il aurait à remplir dans l'exercice d'une fonction publique.

On a proposé aussi, la privation de certains droits « en lesquels un caractère public s'allie au caractère privé. » « Ainsi, j'approuverais », dit M. Félix Moreau, « l'incapacité de faire parti d'aucun conseil de famille et d'être tuteur, curateur, subrogé tuteur au conseil judiciaire, si ce n'est de ses propres enfants, et sur l'avis conforme de la famille » (Code pénal, art. 34, 4<sup>o</sup>). Mais nous ne pouvons nous rallier à cette proposition, pour cette raison, que si, sans doute, il y a dans ces droits un mélange du caractère privé et du caractère public, il est évident que le premier caractère domine l'autre, qu'il est si essentiel ; qu'en effet le conseil de famille, la tutelle, la curatelle, le conseil judiciaire, sont des institutions créées en faveur de l'individu, pour sa protection, et non en faveur de la société. Un mineur ne peut compromettre que ses propres intérêts ; en quoi peut-il par ses actes privés, nuire à la société ? Nous approuverions toutefois l'incapacité de siéger dans le jury (Code pénal, art. 42, 3<sup>o</sup>), car il s'agit ici de faire jouer à l'individu un rôle important, on l'érige en juge, on lui confie le soin de défendre la société contre le crime, c'est un devoir social qu'il remplit,

et on ne peut le considérer comme digne de le remplir en conscience s'il a négligé son devoir d'électeur.

Nous avons l'assurance qu'avec ces sanctions, qui n'ont rien d'inique, auxquelles on ne peut reprocher d'être trop sévères, puisque l'électeur sait à quoi il s'expose, ayant été prévenu à plusieurs reprises, le vote obligatoire pourra prendre place dans nos lois sans soulever trop de protestations ou de colères, en attendant que, peu à peu, il entre dans les mœurs, grâce à l'habitude et à la notion plus élevée du devoir social qu'il révélera à beaucoup de citoyens.

### *Questions de détail.*

Notre étude devrait se terminer ici, puisque nous avons posé le principe du vote obligatoire, en le justifiant par des considérations théoriques et pratiques, et que nous venons de lui donner une sanction. Mais il nous reste à examiner et à résoudre certaines questions, secondaires sans doute, mais dont il est nécessaire de donner la solution, si l'on veut que le vote obligatoire soit applicable.

### *Autorité compétente pour appliquer la sanction.*

La première question qui se pose est celle de sa-

voir quelle autorité sera compétente pour appliquer la sanction ? On voit combien est délicate la solution de cette question. Un choix fait à la légère, sans tenir compte des considérations d'ordres divers que soulèverait nécessairement l'application d'une telle mesure, peut en compromettre le succès. Combien de réformes, d'innovations excellentes en elles-mêmes, n'ont pas été paralysées dans leurs effets, ou même détournées de leur but par la façon dont elles furent appliquées.

Il s'agit ici d'une mesure qui, tout d'abord, pourra paraître vexatoire, sinon à tous les abstentionnistes, du moins à bon nombre d'entre eux. Deux écueils sont à éviter. D'un côté, il faut se garder de donner des arguments à la mauvaise humeur de ceux que le vote obligatoire dérangera dans leurs habitudes d'indifférence, ou encore de ceux dont les susceptibilités et l'orgueil seront froissés. D'un autre côté, s'il est prudent de ne pas appliquer la loi avec trop de rigueur, il faut cependant l'appliquer sans ménagements pour la personnalité de ceux qui s'obstinent à s'abstenir. Cette nécessité d'appliquer la loi à ceux qui l'ont méconnue ou bravée, nous fait écarter, tout d'abord, toutes les juridictions spéciales, de quelque nom qu'on les désigne.

Ainsi, on (1) a proposé de faire fonctionner la commission MM. Tallon et Fournier. Avec faculté d'en appeler devant le juge de paix.

mission administrative instituée par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 7 juillet 1874, et composée du maire, d'un délégué de l'administration désigné par le préfet, et d'un délégué choisi par le Conseil municipal. De ce que cette commission a dans ses attributions le droit d'opérer les inscriptions ou radiations sur la liste électorale, on en a conclu que rien n'empêchait qu'on y ajoutât le pouvoir de juger les excuses invoquées par les abstentionnistes. Mais cet argument ne porte pas. En effet, la commission a bien dans ses attributions le pouvoir de retrancher de la liste électorale les électeurs, mais seulement pour des cas déterminés, et dans lesquels elle n'a aucun pouvoir d'appréciation ; elle n'a qu'à constater ce qui est, c'est-à-dire, si elle se trouve en présence d'un des cas limitativement déterminés, à opérer la radiation de l'électeur (1).

Au contraire, dans le cas de l'abstention, nous verrons qu'il existe des causes d'excuse. Ces causes

1. Voici, en effet, comment s'exprime l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 7 juillet 1874, énumérant les cas où la commission devra opérer la radiation de l'électeur : « Elle retranche (de la liste électorale) : 1<sup>o</sup> les individus décédés ; 2<sup>o</sup> ceux dont la radiation a été ordonnée par l'autorité compétente ; 3<sup>o</sup> ceux qui ont perdu les qualités requises par la loi ; 4<sup>o</sup> ceux qu'elle reconnaît avoir été indûment inscrits, quoique leur inscription n'ait point été attaquée ». On voit par là que ces cas supposent seulement dans la commission un simple droit de constatation et non pas un pouvoir d'appréciation.

ne peuvent, comme nous le montrerons, être déterminées limitativement ; on peut bien prévoir les principales, mais il est impossible que la loi descende dans l'examen des faits multiples qui peuvent être pour l'électeur un empêchement légitime de voter. Il faut donc laisser un pouvoir très large d'appréciation à l'autorité compétente, pour juger si l'abstention est excusable ou doit être punie ; et cette autorité ne peut être laissée à la commission chargée de dresser les listes électorales.

Enfin, cette critique, comme celle que nous venons de formuler, s'adresse à toutes les commissions ou bureaux électoraux : les membres qui les composent sont trop près de l'électeur, ils ont trop de raisons de le ménager, et, partant, ils ne sont que trop souvent tentés d'excuser sa négligence, pourqu'on puisse avoir pleine confiance que la sanction frappera tous les coupables. Que cette commission soit la commission administrative, chargée de dresser les listes électorales, ou qu'elle soit élue par le Conseil municipal (1), ou qu'elle soit composée d'une façon invariable (2), ou enfin qu'elle soit un bureau électoral (3),

1. Proposition de M. Bardoux.

2. Proposition de M. Guillemet. Il propose une commission composée du maire ou d'un adjoint, d'un délégué du préfet, et d'un délégué du Conseil municipal. L'appel serait possible devant le Conseil de préfecture ou le Conseil d'Etat.

3. Proposition de M. Laroche-Joubert. Fin du rapport de

elles tombent toutes sous les mêmes reproches.

Ces juridictions spéciales étant écartées, il reste les juridictions ordinaires.

Ecartons de suite les tribunaux administratifs, c'est-à-dire le Conseil de préfecture et le Conseil d'Etat, qui, au cas où l'appel serait permis, fonctionneraient comme tribunaux d'appel. Il ne faut pas, en effet, que les adversaires du vote obligatoire puissent prétendre que les considérations de parti, que les questions politiques influent sur les décisions des Conseils de préfecture, sous prétexte que les préfets peuvent exercer sur eux une influence qui peut dégénérer en pression, lorsqu'il s'agit d'enlever ou de maintenir à l'électeur son droit de vote suivant qu'il est un adversaire ou un partisan du gouvernement. D'ailleurs, quand même ce danger serait imaginaire, ou que même on ne s'en servirait pas pour combattre le vote obligatoire, une considération pratique devrait faire écarter la compétence des conseils de préfecture. Il est évident, en effet, qu'il en résulterait une surcharge, un encombrement pour ce tribunal, et que, forcé de se hâter, il lui serait impossible de rendre ses arrêts, en connaissance de cause. Quant au conseil d'Etat, au cas où il serait permis d'en appeler devant lui, si on ne peut le soupçonner de partialité

M. Cirier, p. 452 (1882, 2<sup>e</sup> ch.). Il propose l'appel devant le juge de paix.

dans ces matières qui touchent à la politique, on doit l'écartier pour cette dernière considération du grand nombre des délinquants.

Il reste donc les tribunaux judiciaires. Il va de soi que le choix doit être circonscrit entre les justices de paix et les tribunaux correctionnels.

On ne saurait, à notre avis, hésiter à repousser la compétence des tribunaux correctionnels.

La première objection qu'on peut leur opposer, c'est celle que nous faisons aux conseils de préfecture, c'est le nombre énorme d'infractions qu'ils auraient à juger. Il est évident qu'ils ne pourraient y suffire. Pour s'en convaincre, il n'y a qu'à emprunter à un auteur qui se déclare partisan de la compétence des tribunaux correctionnels ses propres évaluations. On verra en même temps percer son embarras, à travers les arguments un peu trop cherchés qu'il donne pour soutenir son idée.

« On objectera peut-être, dit M. Félix Moreau (1), que la tâche sera colossale pour chacun des tribunaux correctionnels, tandis que chaque juge de paix n'en aurait qu'une part très acceptable. Voyons cela. Le nombre des abstentionnistes peut-être évalué à 2.600.000 en moyenne. En admettant que le vote obligatoire ne réduise pas ce chiffre, chaque tribu-

1. *Revue politique et parlementaire*. Le vote obligatoire, M. Félix Moreau. N° du 10 janvier 1895, p. 65, 66.

nal aura environ 7.000 délinquants à juger. C'est un gros chiffre. Pour éviter de diminuer la force de l'objection, je consens à l'accepter comme annuel et j'ajoute que, à mon avis, les abstentions devraient être jugées avant une élection nouvelle, même d'un ordre différent. La procédure sera d'une simplicité extrême. Aucune contestation possible sur la matérialité des faits : ils sont constatés par les listes d'émargement, et leur concordance avec le nombre des bulletins trouvés dans l'urne. Seules, les excuses exigeront un examen, examen qui, vu la nature des choses, ne saurait être bien long. En pratique, le tribunal statuera sur le vu des listes électorales et des listes d'émargement, condamnera en bloc les abstentionnistes, et ne s'occupera spécialement que de ceux qui auront invoqué une excuse. Je prévois bien que les adversaires du vote obligatoire essaieront d'empêcher le fonctionnement de la loi en s'abstenant volontairement, puis en soulevant une excuse et en la faisant plaider par un avocat dont la façon de se développerait pendant cinq ou six heures. Et on entend déjà le raisonnement : six heures de débats pour chacun des 7.000 délinquants, cela ferait 42.000 heures d'audience. La fin du monde surprendrait les tribunaux avant l'épuisement du rôle. Heureusement, il y a des ressources contre les inondations oratoires ; et si le droit commun ne

suffisait pas, quelques règles spéciales seraient de mise, par exemple, la durée des plaidoiries serait limitée (un quart d'heure suffirait amplement), ou encore, l'excuse ne pourrait être formulée que par écrit, et l'emploi obligatoire du papier timbré assa-girait les plus intempérantes. Au reste, les excès de parole ou d'écriture seraient rares et laisseraient loin les 40.000 heures d'audience, dont on voudrait faire un épouvantail. Comme, d'ailleurs, un grand nombre de tribunaux d'arrondissement sont peu occupés, ils accepteraient sans difficulté le travail de quelques audiences supplémentaires. Les tribunaux des grandes villes sont surchargés ; mais ils ont des ressources de personnel rassurantes ; une chambre temporaire aurait rapidement expédié la besogne. »

Ce sont là des moyens bien compliqués, et qui n'empêcheront pas les tribunaux correctionnels de se trouver en face d'un chiffre d'infractions dont l'énormité est accusée par les partisans mêmes de cette juridiction.

Une autre objection fort grave contre la compétence des tribunaux correctionnels, est celle que l'on peut tirer de la nature même de cette juridiction. Il est certain que le vote obligatoire, qui ne sera pas sans doute accueilli avec enthousiasme par beaucoup d'abstentionnistes, qui heurtera les préjugés, froissera les susceptibilités d'un certain nombre

d'entre eux, soulèverait les colères de tous, si la sanction devait être prononcée par un tel tribunal. S'asseoir sur les bancs de la correctionnelle, c'est là une perspective qui est faite pour révolter bien des gens. Ce serait là, même, une sanction de l'abstention auprès de laquelle la privation ou la suspension du droit de suffrage importerait peu. Cependant, nous prévoyons l'objection qu'on ne manquera pas de nous faire : « Mais, dira-t-on, c'est précisément sur cette crainte que nous comptons pour amener les abstentionnistes aux urnes. » Qu'on y prenne garde : si cette mesure produit chez quelques-uns une crainte efficace et salulaire, elle fera naître chez un grand nombre d'autres un sentiment de révolte qui les poussera à s'obstiner dans leur abstention ; il ne tarderait pas à produire dans l'opinion publique une réaction très vive, sous la poussée de laquelle on serait obligé de rapporter non seulement, peut-être, la disposition relative à l'autorité compétente, mais la loi même du vote obligatoire, désormais trop impopulaire.

En attendant des temps qui ne viendront sans doute jamais, où l'abstention sera considérée comme un véritable délit, écartons donc les tribunaux correctionnels, et décidons-nous en faveur de la compétence du juge de paix.

Écartons d'abord les objections qui ont été présentées contre lui. On a parfois mis en doute son

impartialité. Mais, il ne nous paraît pas que dans les questions politiques telles que celle qui nous occupe, le juge de paix ait plus de raisons de se montrer partial que les juges de première instance. Il nous semble plutôt que, si quelqu'un devrait être tenté de juger avec partialité, ce serait plutôt le juge du tribunal civil, chez qui les préoccupations de l'avancement, et, partant, le souci de plaire aux hommes politiques influents sont plus vifs que chez le juge de paix. On objecte encore qu'il résulterait de son intervention une confusion entre l'abstention et les contraventions de simple police, et « que cela n'assurerait pas à la répression la solennité et la gravité désirables. » Mais, nous venons de voir qu'il ne faut pas exagérer la gravité de la faute commise, qu'il faut tenir compte des mœurs, de l'idée qu'on se fait de l'abstention, et, qu'en un mot, il ne faut pas prendre les choses si au tragique.

Il existe, au contraire, des raisons sérieuses de choisir le juge de paix. On évite d'abord l'encombrement des tribunaux correctionnels ; et l'on permet ainsi au juge de paix qui aura plus de temps, d'être mieux éclairé sur l'affaire. Puis, étant placé plus près des électeurs, il sera plus à même que le juge de première instance, d'apprécier les raisons, de déjouer les ruses, de vérifier le bien fondé des excuses. Il s'écoulerait aussi moins de temps entre l'in-

fraction et le jugement. Le maire devrait d'ailleurs transmettre au juge de paix, dans un délai déterminé et qui serait très bref, la liste des abstentionnistes. Toutes ces raisons doivent nous faire préférer la compétence du juge de paix. Cependant, comme il s'agit de peines graves, nous ne serions pas opposés à l'appel devant les tribunaux correctionnels. On ne pourrait plus objecter le grand nombre des affaires, car on n'userait de la faculté d'en appeler que dans les cas où il y aurait des chances de faire annuler la décision du premier juge. Cette faculté de former appel pourrait être utile à l'électeur dans les cas où il aurait de justes raisons de croire que le juge de paix a obéi à une rancune personnelle, ou à d'autres considérations, ou a cédé à une pression. Or, on ne pourrait objecter non plus, qu'il est inique de traîner les abstentionnistes en police correctionnelle, puisque l'appelant irait de lui-même.

Aussi, à condition que le contrôle du tribunal correctionnel puisse s'exercer sur ses décisions, le juge de paix nous semble tout désigné pour statuer sur la suspension ou la privation du droit de vote. Ajoutons une remarque qui a son importance, c'est que la loi bulgare et la loi belge admettent la compétence du juge de paix (1).

1. En France, le juge de paix est accepté dans les propo-

*Casier électoral.*

Mais il ne suffit pas que la suspension ou la privation du droit aient été prononcées : il faut prendre des mesures pour empêcher l'abstentionniste de se soustraire à cette sanction. Il pourrait se faire, en effet, que, changeant de domicile après avoir été privé de son droit de vote, il se fasse inscrire sur une nouvelle liste électorale. Quel moyen aura-t-on de savoir qu'il n'a plus le droit de voter et qu'on doit rejeter sa demande d'inscription ?

Ou bien, s'il s'agit d'une simple suspension, l'abstentionniste qui a changé de domicile, et s'est fait inscrire sur la nouvelle liste électorale, s'est bien gardé de signaler cette première condamnation ; or, voilà qu'il s'abstient une seconde ou une troisième fois, le juge ne pourra tenir compte de la première condamnation puisqu'il l'ignore. C'est pour éviter de semblables fraudes, qui paralyseraient l'application de la loi, qu'on a imaginé le casier électoral du citoyen.

Nous reproduisons les articles des deux propositions de loi dans lesquels est organisé le casier électoral.

Citons d'abord, la proposition de M. Letellier. L'article 9 est ainsi conçu (1) :

sitions de M. Wallon, de M. Pieyre, et de M. Letellier. Cf. aussi Paul Lafitte. *Le suffrage universel et le régime parlementaire*, p. 152.

1. Letellier. *J. O. Doc. parl.*, 1889, p. 245, ann. 3.520.

« Les listes électorales comprennent — indépendamment des clauses d'émargement justifiant de la présence au scrutin de chaque électeur, et dans lesquelles sont mentionnées et reportées, d'une précédente liste sur la suivante — toutes les infractions à l'article 8 de la présente loi, judiciairement constatées. »

« Tel électeur requérant son inscription sur une nouvelle liste, est tenu de produire un extrait, délivré par le maire de la commune sur la liste de laquelle il figurait l'année précédente, constatant l'état de son casier électoral, et les infractions précédemment relevées contre lui, seront transcrites sur la liste nouvelle, où il se fera inscrire » (art. 9).

MM. Gauthier (de Clagny) et autres, s'expriment ainsi (2) :

« Une disposition spéciale des listes électorales, permettra de mentionner, pour chaque électeur, les condamnations prononcées contre lui, en cas d'absentéisme ; nul ne pourra requérir son inscription sur une nouvelle liste, sans produire un extrait de son casier électoral, délivré gratuitement par le maire de la commune ou l'électeur était précédemment inscrit » (Exposé des motifs).

« Les listes électorales comprennent » dit l'article 5, « indépendamment des clauses d'émargement, une

2. Gauthier (de Clagny), Argeliès, Brincard, Marcel Habert, *J. O. Doc. parl.*, 1894, p. 15.

clause spéciale, destinée à constituer le casier électoral de chaque électeur. Dans cette clause sont mentionnées les condamnations prononcées pour infraction à l'article premier de la présente loi. »

« Tout électeur requérant son inscription sur une nouvelle liste, est tenu de produire un extrait de son casier électoral, délivré gratuitement par le maire de la commune où il était inscrit ; les condamnations mentionnées à ce casier, seront transcrites sur la liste nouvelle où il se fait inscrire. »

*Excuses.* — Examinons maintenant brièvement, une question qui doit être nécessairement résolue dans une étude sur le vote obligatoire. Nous voulons parler de la question des excuses.

Il est évident que ceux qui s'abstiennent, n'obéissent pas tous au parti pris, à l'indifférence, à l'orgueil, au découragement, etc... Il s'en trouve un certain nombre qui, par suite de circonstances diverses, ne peuvent remplir leur devoir d'électeur.

Les excuses que peut légitimement invoquer l'électeur sont nombreuses et variées. Il suffit, pour s'en rendre compte, de citer par exemple, celles qui ont été prévues dans les législations de certains cantons suisses, et dans certaines propositions de loi en France.

Dans les cantons de Saint-Gall, les excuses recon-

nues sont les suivantes (1) : « maladie notoire de l'électeur ; maladie grave d'un proche parent attestée par le médecin ; exercice de certaines professions ; naissance d'un enfant pour le père ; baptême d'un enfant pour le parrain ; inhumation d'un défunt pour les parents jusqu'au quatrième degré inclusivement ; résidence prolongée de l'électeur en dehors de la commune »

Dans le canton de Soleure, où le vote obligatoire n'existe plus, on admettait comme excuses : l'âge de 65 ans, l'absence en dehors du canton, la maladie, ou des empêchements graves.

Dans le canton de Thurgovie : l'âge de 60 ans, maladies de l'électeur ou de ses proches, absence, occupations professionnelles urgentes.

Dans le canton de Schaffhouse : « l'absence du canton le jour du vote, la maladie ou l'infirmité, la maladie dangereuse de la femme, d'un enfant, du père ou de la mère, du frère ou de la sœur, le grand deuil en cas de décès des personnes nommées ci-dessus, pendant huit jours à partir du décès » (2).

En France, certaines propositions de loi énumèrent les excuses.

1. M. Simon Deploige. *Le vote obligatoire en Suisse*, p. 20.

2. *Annuaire de législation étrangère*. Article 7. Loi du 16 novembre 1876, 7<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 639.

M. de Castellane admet la maladie, les intempéries, les affaires urgentes.

Les propositions de loi de M. Letellier, de MM. Gauthier (de Clagny), Argéliès, Brincard, Marcel Habert, sont à peu près les mêmes. Nous nous bornerons à reproduire cette dernière (1).

« Aucune pénalité ne peut être encourue par l'électeur présent sous les drapeaux au moment du vote, sans qu'il soit cependant dérogé aux dispositions qui autorisent les militaires en congé de trente jours ou en non activité, à prendre part au scrutin, dans les communes où ils sont inscrits, ni par l'électeur qui justifiera qu'il ne devait pas, pour une cause quelconque, figurer sur la liste électorale, ni par l'électeur, qui justifiera que la maladie ou des infirmités l'ont mis dans l'impossibilité de prendre part au scrutin, ou que les nécessités de sa profession l'ont retenu éloigné de la commune où il exerce ses droits électoraux. »

La proposition de M. Guillemet, énumère aussi les excuses dans l'article 6 ainsi conçu (2) : « L'affichage, ou la radiation, ne peuvent être encourus par l'électeur présent sous les drapeaux au moment du vote, sans qu'il soit cependant dérogé au règlement

1. MM. Gauthier (de Clagny), Argéliès, Brincard, Marcel Habert. *J. O. Doc. parl.*, 1894, p. 95, ann. 230.

2. M. Guillemet. *J. O. Doc. parl.*, 1895, p. 366.

qui autorise les militaires en congé de 30 jours ; ou en non activité, à prendre part au scrutin, dans les communes où ils sont régulièrement inscrits ; ni par l'électeur porteur d'un certificat constatant que la maladie ou des infirmités l'ont mis dans l'impossibilité de prendre part au scrutin ; ni par l'électeur justifiant que pour les besoins de sa profession, ou pour toute autre cause, il était éloigné de plus de 42 myriamètres du chef-lieu de sa commune électorale au jour du scrutin. »

Mais nous devons faire remarquer que, s'il est bon d'énumérer certaines excuses qui ne peuvent être sujettes à contestation dans aucun cas, il en est d'autres qu'on ne peut prévoir, qui dans un cas ne sauraient être admises, tandis qu'elles sont parfaitement justifiées dans un autre. Tout dépend de la circonstance. C'est pourquoi, il ne nous semble pas possible, que la loi donne une énumération limitative des excuses. Il faut laisser au juge de paix le soin d'apprécier, en s'inspirant des conditions dans lesquelles l'abstention s'est produite, le bien fondé des excuses. Etan près de l'électeur, et statuant dans un délai rapproché du jour du scrutin, il aura à sa disposition tous les éléments nécessaires d'appréciation.

*Vote par correspondance.* — Il nous reste à résoudre une dernière question, qui est intimement liée à

celle du vote obligatoire, la question du vote par correspondance. Il existe une foule d'électeurs, que leurs occupations professionnelles, ou des causes diverses, forcent à s'absenter le jour du scrutin. Sans doute, cette absence forcée pourrait bien constituer une excuse, comme cela est prévu dans les lois ou propositions de loi que nous venons de rappeler ; mais il serait regrettable que des électeurs, dont beaucoup auraient sans doute le désir de faire leur devoir, de voter, soient forcés de s'abstenir. Leur abstention est plus regrettable que celle de ceux qui s'obstinent à ne pas prendre part au scrutin alors qu'ils pourraient voter ; car leur désir de voter montre en eux une préoccupation certaine, des intérêts du pays. Pourquoi donc ces électeurs ne voteraient-ils pas ? La difficulté est de trouver un moyen sûr qui ne laisse pas place à la fraude qui, trop souvent, vient fausser d'une façon scandaleuse le résultat du scrutin.

Différents systèmes ont été proposés, nous en citerons quelques-uns.

Le 16 juin 1894, M. Antoine Desfarges déposa une proposition de loi, tendant à établir le vote par correspondance dans toutes les communes de France. Le rapport a été déposé dans la séance du 29 novembre 1896.

Article premier : « Tout électeur inscrit sur une

liste électorale en France, et qui se trouve, au moment du vote, au dehors du département, et à plus de 25 kilomètres de son collège, pourra, la veille du scrutin, adresser sous enveloppe son bulletin de vote (1). »

Les autres articles règlent les détails d'application de ce principe.

Dans la proposition de M. Pradié, l'article 16 s'énonce ainsi (2) :

« Les électeurs qui ne pourraient se rendre au chef-lieu d'arrondissement auront la faculté de remettre au Maire de leur commune leur vote sous double enveloppe cachetée. Le maire légalisera la signature de l'électeur sur la dernière enveloppe, y apposera le timbre de la mairie, et transmettra le bulletin dans cet état au sous-préfet. Celui-ci légalisera la signature du maire, apposera le timbre de la préfecture sur l'enveloppe et transmettra le bulletin au bureau chargé de recueillir et de dépouiller les votes. La première enveloppe du bulletin ainsi transmis sera déchirée par le président du bureau, et le vote sera jeté dans l'urne du groupe auquel appartient l'électeur. »

Nous nous bornons à ces citations, car nous ne voulons pas entrer dans des développements sur une

1. Desfarges. *J. O. Doc. parl.*, 1894, p. 949, ann. 7.219.

2. Pradié. *J. O. Doc. parl.* 1873, p. 363, ann. 1.769.

question qui ne se rattache qu'accessoirement à notre sujet. Nous avons seulement voulu montrer la possibilité d'établir le vote par correspondance. Il nous a semblé qu'il y avait là une tentative intéressante, qui permettrait, grâce à certaines précautions, à des électeurs désireux de remplir leur devoir, de manifester leur opinion, et de participer par leur vote à la vie nationale.

---

## CONCLUSION

Nous touchons au terme de notre étude, et nous voulons formuler brièvement les conclusions qui s'en dégagent, après avoir rappelé les arguments sur lesquels elles se fondent.

Le vote obligatoire, tel est actuellement, tel sera longtemps encore — en attendant que l'idée du devoir social pénètre dans la masse des électeurs, jusqu'ici plus jaloux de leurs droits que soucieux de leurs devoirs de citoyens — le seul remède efficace contre l'abstention.

Cette innovation demandait à être justifiée par des considérations à la fois théoriques et pratiques ; aussi nous sommes-nous attaché tout d'abord à fournir cette double justification.

Au point de vue théorique, il était nécessaire de dégager, par l'analyse des principes, le caractère vrai du droit électoral. Or ce caractère a été envisagé différemment, suivant l'idée qu'on s'est faite de la souveraineté nationale.

Rousseau et son Ecole voyaient dans l'électorat un droit absolu, intangible, inhérent à la qualité d'être hu-

main. Cette conception n'était qu'une conséquence logique de l'idée plus générale qu'ils avaient de la souveraineté.

Pour eux, en effet, elle résidait dans les individus, entre lesquels elle se partageait également. La souveraineté nationale se constituait par la réunion de ces parcelles de souveraineté, abandonnées par l'individu au profit de l'ensemble, en vertu du contrat social.

S'il fallait accepter cette théorie, la question du vote obligatoire ne se poserait même pas ; car la possession exclusive d'un droit absolu, le droit de suffrage qui n'est que l'exercice de la souveraineté, comporterait nécessairement, pour l'électeur, la faculté d'en disposer à son gré, d'en user et de n'en pas user, en un mot, de voter et de s'abstenir. Et nous serions désarmés en face de l'abstention ?

Mais cette théorie doit être écartée. En effet, à la souveraineté fractionnée, se distribuant entre tous les individus, nous avons opposé la souveraineté nationale dans son unité et son indivisibilité. La nation en est la seule titulaire, en elle seule elle réside, car la nation ne doit pas être confondue avec les individus qui la composent actuellement, qui n'en sont que l'expression, vivante sans doute, mais momentanée, fugitive ; elle est, avons-nous dit, en dehors et au-dessus d'eux, elle était quand ils n'étaient pas, elle sera quand ils ne seront plus, elle est autant dans le passé que dans le présent ; elle

est surtout dans la tradition, elle est la tradition elle-même. La théorie de la souveraineté fractionnée suppose qu'il n'y a pas dans une nation que des individus, elle nie « l'esprit de l'ensemble », elle tranche le fil conducteur de l'histoire qui relie le présent au passé, qui rattache un peuple à ses origines les plus lointaines.

Et d'ailleurs, cette théorie trouve encore sa condamnation dans les conséquences auxquelles elle aboutit nécessairement. Si l'électorat est un droit absolu, l'individu en a la libre disposition, il peut donc l'aliéner; pour la même raison, on ne pourra sous aucun prétexte l'en dépouiller, il faudra en conserver la jouissance aux mineurs, aux femmes, aux vagabonds, aux condamnés mêmes. Et puis, si l'individu possède une part de la souveraineté, nul ne peut y porter atteinte, il n'est plus de soumission possible de la minorité à la majorité, et les partisans de la théorie du droit sont bien forcés de convenir qu'on ne saurait gouverner sans cette soumission nécessaire.

Une seconde théorie voit dans le suffrage politique, non plus un droit individuel, mais une fonction sociale. Elle respecte l'unité et l'indivisibilité de la souveraineté résidant, non plus dans les individus, mais dans la nation telle que nous l'avons définie. Elle n'engendre pas non plus les conséquences inacceptables auxquelles aboutit la théorie que nous avons combattue. Cette

théorie de la fonction, au lieu d'isoler l'individu, le rapproche de ses concitoyens, elle le place dans une société envers laquelle il a ses devoirs. Mais elle nous a semblé trop absolue, elle ne fait pas au droit individuel sa part, elle sacrifie trop l'individu à l'ensemble, à l'Etat.

La vraie solution nous paraît être dans la conciliation des deux théories du droit et de la fonction. L'individu a le droit de voter, car il a ses intérêts particuliers à défendre, mais il a même le devoir de voter, car la société est intéressée à l'exercice de son droit. Le droit et le devoir sont étroitement unis et comme soudés l'un à l'autre. L'électeur ne peut s'abstenir, car en même temps qu'il renoncerait à exercer son droit il négligerait son devoir.

Après avoir justifié le vote obligatoire au point de vue purement théorique, il nous restait à le justifier au point de vue pratique, en montrant qu'il répondait à un besoin véritable, qu'il était le seul moyen efficace de réduire le nombre des abstentions.

Il nous a été facile, en écartant les arguments par lesquels on prétendait justifier l'abstention, de montrer ses dangers, et de mesurer leur étendue. Nous ne voulons pas rappeler ici qu'elle n'est qu'une cause d'affaiblissement, sinon de ruine pour les partis qui la pratiquent, et que c'est avancer un singulier paradoxe, que de prétendre qu'elle est pour la minorité un moyen,

le seul moyen même, de protester contre la majorité, et de se préparer à la vaincre.

Il nous suffit de constater que, lorsqu'elle sévit dans les proportions que nous avons indiquées, elle fausse les résultats du suffrage universel, elle fait de la représentation nationale un mensonge, elle laisse à l'écart de la vie sociale toute une masse d'électeurs dont la pensée demeure inconnue jusqu'au jour où, sous la pression des circonstances, elle se révélera peut-être avec une soudaineté et une violence capables de changer en une heure la forme du gouvernement, ou tout au moins de créer au sein du pays, une agitation dangereuse pour sa sécurité.

Il était intéressant, après cela, de rechercher les motifs souvent puérils, de l'abstention, pour montrer qu'il n'y avait pas lieu d'hésiter à proclamer l'obligation du vote, par respect pour l'indifférence des uns, ou pour l'orgueil des autres.

La statistique de l'abstention nous a permis, ensuite, de mesurer l'étendue du mal, de constater qu'il existait avant le suffrage universel, et qu'il n'a pas diminué depuis ; à tel point qu'on se demande pourquoi on néglige d'exercer un droit qu'on a eü tant de peine à conquérir.

Nous avons trouvé dans certaines législations étrangères le vote obligatoire adopté et mentionné. Pour ne parler ici que des pays les plus proches, la Belgique et la Suisse, du moins pour certains cantons, n'ont pas

hésité à introduire cette innovation dans leurs lois ; et leurs statistiques en constatent les effets excellents.

En France de nombreuses propositions de lois ont été émises en faveur du vote obligatoire. La plus récente a été prise en considération par la Chambre.

Il est donc permis d'espérer que dans un avenir prochain l'obligation du vote sera consacrée par la loi, en attendant qu'elle soit ratifiée par l'opinion.

Nous avons terminé notre étude par l'examen d'une question aussi délicate qu'essentielle, la question de la sanction. Après avoir établi la nécessité d'une sanction, nous avons examiné successivement trois catégories distinctes de sanctions.

Nous avons, sans hésitation, écarté la première qui consiste à priver la circonscription de sa représentation élective, en montrant qu'elle est en opposition absolue avec les principes les mieux établis du droit public moderne.

Pour la seconde, qui comprend les sanctions pécuniaires, nous avons vu qu'elle devait également être écartée, soit que la sanction pécuniaire se présente sous la forme des frais du scrutin demeuré infructueux, mis à la charge des abstentionnistes, ce qui lui ôte son caractère de sanction d'un devoir, pour en faire la réparation d'un préjudice causé, soit qu'elle consiste dans une amende qui sera ou inefficace ou inique, si elle est fixe, ou contraire aux principes, si elle est proportionnelle.

Nous avons adopté le système de la suspension et de la privation du droit de suffrage. Nous persistons à penser que cette sanction serait la meilleure, car elle serait à la fois la plus morale et la plus efficace. Elle serait efficace, car on a beau ne pas exercer un droit, on ne se décide pas facilement à y renoncer. Cette sanction serait d'ailleurs renforcée par d'autres sanctions accessoires, comme la privation de l'éligibilité, l'interdiction de toutes les fonctions publiques, etc.... Elle serait la plus morale et la plus juste, car on comprend qu'un électeur qui méconnaît son devoir au point de ne pas exercer son droit, soit privé de ce droit, pour un certain temps d'abord, pour toujours ensuite.

Peut-être la loi qui édictera une telle sanction aura-t-elle cet effet de provoquer la réflexion de ceux qu'elle frappera, et de leur révéler la grandeur du devoir civique. L'électeur comprendra que « voter est strictement une affaire de devoir », et non pas seulement un droit. Dès lors, il attachera sans doute plus de prix à la possession et à l'exercice d'un droit qu'il saura être corrélatif d'un devoir. Et s'il était tenté désormais de ne pas exercer son droit, il l'exercerait cependant, car il se rappellera qu'il ne doit pas négliger son devoir. « Le droit, le plus souvent, peut sommeiller impunément, a dit Rossi, le devoir veille toujours, son obligation est toujours vivante, et il n'est pas permis de la méconnaître ».

# Résumé historique des élections législatives effectuées depuis 1815

| MODE<br>de suffrage                 | DATE<br>de l'élection | NATURE DE L'ÉLECTION                                                           | Electeurs<br>inscrits | VOTANTS          | Abstentions      | Abstentions<br>sur<br>100 électeurs<br>inscrits |
|-------------------------------------|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|------------------|------------------|-------------------------------------------------|
| Suffrage restreint<br>à deux degrés | mai 1815              | Election { Collèges départementaux<br>législative } Collèges d'arrondissements | 49,500<br>47,000      | 7,615<br>24,923  | 41,885<br>22,077 | 61<br>47                                        |
|                                     | août 1815             | { id. }<br>{ Collèges départementaux<br>Collèges d'arrondissements }           | 20,714<br>50,914      | 45,260<br>35,631 | 5,454<br>15,280  | 26<br>30                                        |
|                                     | octobre 1816          | { id. }<br>{ Collèges départementaux<br>Collèges d'arrondissements }           | 20,066<br>48,958      | 14,316<br>38,423 | 5,750<br>10,535  | 29<br>32                                        |
| Cens à 300 francs                   | mars 1824             | Election { Collèges départementaux<br>législative } Collèges d'arrondissements | 24,423<br>99,125      | 19,144<br>84,259 | 5,279<br>14,866  | 22<br>15                                        |
|                                     | novembre 1827         | { id. }<br>{ Collèges départementaux<br>Collèges d'arrondissements }           | 21,748<br>88,603      | 17,805<br>74,655 | 3,943<br>13,948  | 18<br>16                                        |
|                                     | juin 1830             | { id. }<br>{ Collèges départementaux<br>Collèges d'arrondissements }           | 23,280<br>94,598      | 20,329<br>86,515 | 2,951<br>8,083   | 13<br>9                                         |
| Loi du double vote                  | juillet 1834          | Election législative                                                           | 466,583               | 425,090          | 41,493           | 25                                              |
|                                     | juillet 1834          | id.                                                                            | 171,015               | 129,211          | 41,804           | 24                                              |
|                                     | novembre 1837         | id.                                                                            | 198,836               | 151,720          | 47,116           | 23                                              |
|                                     | mars 1839             | id.                                                                            | 201,271               | 164,862          | 36,409           | 18                                              |
|                                     | juillet 1842          | id.                                                                            | 220,040               | 173,694          | 46,346           | 21                                              |
| Suffrage restreint<br>à 200 francs  | août 1846             | id.                                                                            | 240,983               | 199,827          | 41,156           | 17                                              |

|                     |                                                        |            |           |           |      |
|---------------------|--------------------------------------------------------|------------|-----------|-----------|------|
| 23 avril 1848       | Assemblée constituante (1)                             | 8.220.664  | 6.867.072 | 4.353.592 | 47   |
| 10 décembre 1848    | Election du Président de la République                 | 9.977.452  | 7.489.615 | 2.487.837 | 25   |
| 13 mai 1849         | Election législative                                   | 9.936.064  | 6.765.091 | 3.170.973 | 32   |
| »                   | Loi du 31 mai (restreignant le suffrage universel) (2) |            |           |           |      |
| 28 décembre 1851    | Plébiscite                                             | 6.709.540  | »         | »         | »    |
| 29 février 1852     | Election du Corps législatif                           | 9.839.076  | 8.440.660 | 4.698.416 | 48   |
| 21 novembre 1852    | Proclamation de l'Empire                               | 9.836.043  | 6.222.983 | 3.613.060 | 37   |
| 21 juin 1857        | Election du Corps législatif                           | 9.836.043  | 7.780.897 | 2.055.446 | 21   |
| 31 mai 1863         | id.                                                    | 9.490.266  | 6.118.317 | 3.371.949 | 36   |
| 23 mai 1869         | id.                                                    | 10.004.028 | 7.290.470 | 2.713.858 | 28   |
| 8 mai 1870          | 2 <sup>e</sup> plébiscite                              | 10.416.666 | 8.125.017 | 2.291.649 | 22   |
| 5 et 8 février 1871 | Assemblée Nationale (3)                                | 10.535.008 | 8.153.100 | 2.381.908 | 18   |
| 20 février 1876     | Election de la Chambre des Députés                     | 10.630.781 | »         | »         | »    |
| 14 octobre 1877     | id.                                                    | 9.961.261  | 7.366.282 | 2.594.979 | 24   |
| 14 novembre 1881    | id.                                                    | 9.948.070  | 8.012.714 | 4.935.356 | 20   |
|                     |                                                        | 10.124.830 | 6.944.531 | 3.180.299 | 34   |
| 4 octobre 1885      | Elect. de la Ch. des Députés, 1 <sup>er</sup> tour (4) | 10.481.095 | 7.896.062 | 2.285.033 | 22   |
| 18 octobre 1885     | id.                                                    | 6.079.152  | 4.684.539 | 1.394.613 | 23   |
| octobre 1889        | id.                                                    | 10.387.330 | 7.953.382 | 2.433.948 | 23,4 |
| août 1893           | id.                                                    | 10.443.378 | 7.425.354 | 3.018.024 | 28,9 |

4. Résultat de 74 départements.

2. Il n'y a pas eu d'élection générale sous le régime de cette loi.

3. Le nombre des votants n'a pas été relevé complètement en 1871.

4. Etablissement du scrutin de liste.

NOTA. — On n'a pas fait figurer l'armée en regard du plébiscite. — Tous ces résultats ne s'appliquent qu'à la France, exclusion faite de l'Algérie et des colonies.

*Vu par le président,*  
E. CHAVEGRIN

*Vu par le doyen,*  
E. GARSONNET

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :  
*Le vice-recteur de l'Académie de Paris,*  
GRÉARD

---

## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Pages |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| INTRODUCTION . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | I     |
| <br><b>CHAPITRE I. — Justification théorique du vote obligatoire.</b>                                                                                                                                                                                                                                                      |       |
| Deux théories sur la nature du droit de suffrage.                                                                                                                                                                                                                                                                          | 8     |
| I. <i>Théorie du droit.</i> — Elle se fonde sur l'idée de la souveraineté fractionnée. — Ses origines. — Rousseau et son Ecole. — Les orateurs de la Révolution . . . . .                                                                                                                                                  | II    |
| <i>Réfutation.</i> — Unité de la souveraineté. — L'idée de nation. — La nation seule titulaire de la souveraineté. — L'individu n'en a que l'exercice. . . . .                                                                                                                                                             | 20    |
| Conséquences de la théorie du droit. — L'idée de fractionnement de la souveraineté. — Elle permet à l'individu d'aliéner son droit de suffrage. — Elle rend impossible la soumission de la minorité à la majorité. — Elle maintient la jouissance et l'exercice du droit de suffrage aux femmes, aux mineurs, etc. . . . . | 26    |
| II. <i>Théorie de la fonction.</i> Elle se fonde sur l'idée de l'unité de la souveraineté résidant dans la nation. — Elle était seule admise avant la Révolution. — Elle est généralement acceptée aux Etats-Unis, en Angleterre, en France. . . . .                                                                       | 40    |
| III. <i>Théorie du droit et de la fonction combinés.</i> — Les droits publics sont aussi des devoirs publics, car leur exercice intéresse à la fois l'individu et l'Etat. — Fouillée. Bluntschli. . . .                                                                                                                    | 53    |

CHAPITRE II. — Justification pratique du vote obligatoire.

|                                                                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| On ne peut légitimer l'abstention. — Ses dangers. — Bulletins blancs. — Ils devraient compter pour le calcul de la majorité. . . . | 65 |
| Causes de l'abstention . . . . .                                                                                                   | 91 |
| Statistiques. . . . .                                                                                                              | 99 |

CHAPITRE III. — Etude historique du vote obligatoire à l'étranger et en France.

|                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. <i>Le vote obligatoire à l'étranger</i> . . . . .                       | 102 |
| II. <i>Le vote obligatoire en France. — Propositions de lois</i> . . . . . | 153 |

CHAPITRE IV. — Sanction.

|                                                                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Nécessité d'une sanction . . . . .                                                                                     | 174 |
| Examen et discussion des divers systèmes de sanctions . . . . .                                                        | 184 |
| Premier système. — La circonscription est privée de sa représentation élective. . . . .                                | 188 |
| Deuxième système. — Sanctions pécuniaires.                                                                             | 192 |
| a) Les abstentionnistes supportent les frais du scrutin demeuré sans résultats. . . . .                                | 193 |
| b) Amende . . . . .                                                                                                    | 197 |
| Troisième système, adopté. — Suspension et privation du droit de suffrage. — Justification de cette sanction . . . . . | 204 |
| <i>Questions de détail</i> . . . . .                                                                                   | 215 |
| Autorité compétente pour appliquer la sanction.                                                                        | 215 |
| Casier électoral . . . . .                                                                                             | 226 |
| Excuses . . . . .                                                                                                      | 228 |
| Vote par correspondance . . . . .                                                                                      | 231 |
| CONCLUSION. . . . .                                                                                                    | 235 |
| APPENDICE. — Statistique électorale. — Tableau des élections de 1815 à 1893 . . . . .                                  | 242 |







